

**LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EN
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ANÁLISIS DEL *IUS IN
OFFICIUM* EN LA TRAMITACIÓN DE LAS "LEYES DE
DESCONEXIÓN" DE CATALUÑA.**

Trabajo de Fin de Grado presentado por José Carlos Nieto Jiménez
siendo tutor del mismo el Profesor Juan Carlos Villalba Anaya

**FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE MÁLAGA
TRABAJO DE FIN DE GRADO (CURSO ACADÉMICO 2017/2018)**

TÍTULO: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ANÁLISIS DEL *IUS IN OFFICIUM* EN LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES DE DESCONEXIÓN DE CATALUÑA.

TITLE: Rights of the parliamentary minorities in the legislative procedure. Analysis of *ius in officium* in the parliamentary procedure of disconnection rules of Catalonia.

RESUMEN: La tramitación parlamentaria de la Ley del Referéndum y de la Ley de Transitoriedad supuso el inicio de una nueva etapa del "conflicto catalán". Con la aprobación de estas normas de desconexión se consumó el desafío al Estado español y especialmente al Tribunal Constitucional, que había prohibido por cuestiones de fondo la tramitación de iniciativas como las que nos ocuparán. El paso por el Parlamento de estas normas estuvo protagonizada por la actuación la mayoría (absoluta) independentista que cercenó derechos esenciales y articuladores del *ius in officium* de los diputados de la oposición minoritaria. Estudiaremos qué concretos derechos y facultades fueron vulnerados y como el Tribunal Constitucional, con más o menos acierto, protegió los mismos.

ABSTRACT: The parliamentary procedure of the Referendum Law and "Transitoriedad" Law involved the beginning of a new period of the "catalan conflict". With the approval of these disconnection rules the challenge of the Spanish State and, especially, the Constitutional Court, which was forbidden the procedure of this type of rules by substantive questions, were consumed. The implementation of these rules by the Catalonia's Parliament was characterised by the absolute majority of pro-independence parties, which attacked the principal rights (they include *ius in officium* of the members of the minority). We are going to study the rights and powers that were attacked and how the Constitutional Court, with some success, protect these rights.

PALABRAS CLAVE: Cataluña, derecho de enmienda, Derecho Parlamentario, desconexión, dictamen, *ius in officium*, minorías, oposición, procedimiento legislativo, reglamento parlamentario, tramitación parlamentaria, Tribunal Constitucional.

KEY WORDS: Catalonia, Constitutional Court, disconnection, *ius in officium*, judgement, legislative procedure, minorities, opposition, parliamentary law, parliamentary procedure, parliamentary rules, right of amendment.

ÍNDICE

ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN.....	1
I. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES 19 Y 20/2017.....	3
1. Presentación de las iniciativas.....	3
2. Admisión a trámite y publicación.....	5
3. Sesión plenaria: debate y votación.....	6
A) Sesión del 6 de septiembre.....	6
B) Sesión del 7 de septiembre.....	10
4. La respuesta del Tribunal Constitucional.....	12
5. Recapitulación.....	14
II. LOS DERECHOS DE LOS REPRESENTANTES EN LA OPOSICIÓN.....	15
1. El art. 23.2 CE y el <i>ius in officium</i> de los diputados.....	15
2. Regulación del derecho de enmienda en el RPC y la facultad de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias.....	20
3. Las diferentes vías procesales de defensa del art. 23.2 CE ante el TC.....	21
4. Minorías parlamentarias.....	23
5. Las SSTC 114/2017 y 124/2017.....	25
III. EL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS.....	31
1. Naturaleza y legitimación.....	31
2. La solicitud de dictamen al Consejo en la tramitación de las "leyes de desconexión".....	34
CONCLUSIONES.....	37
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	39

ABREVIATURAS

CCA	Consejo Consultivo de Andalucía
CGE	Consejo de Garantías Estatutarias
CE	Constitución Española
CUP	Candidatura de Unidad Popular
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
LCCA	Ley del Consejo Consultivo de Andalucía
LCGE	Ley del Consejo de Garantías Estatutarias
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
PPC	Partido Popular de Cataluña
PSC	Partido Socialista de Cataluña
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RPC	Reglamento del Parlamento de Cataluña
TC	Tribunal Constitucional

INTRODUCCIÓN¹

Es por todos conocido que el denominado "conflicto catalán" es un tema ampliamente tratado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional. Es también un asunto de máxima actualidad y en permanente cambio. Sin embargo, la mayoría de los estudios llevados a cabo se centran en la cuestión material de la pretendida independencia o autodeterminación de Cataluña y su encaje constitucional. En este Trabajo Fin de Grado nos centraremos en una vertiente más cercana a lo formal que a lo material, la cuestión de la tramitación parlamentaria de la Ley del referéndum de autodeterminación y de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, conocidas como "leyes de desconexión o ruptura".

En el contexto de una legislatura en la que dos grupos parlamentarios abierta y decididamente rupturistas con el marco constitucional español conformaban la mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña, en el verano de 2017 tuvieron lugar dos importantes hechos que marcarán la investigación desarrollada en este trabajo. Nos referimos en primer término a la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña aprobada el 26 de julio de 2017 y, en segundo lugar, a la presentación de las proposiciones de ley anteriormente señaladas

Estas dos proposiciones se configuraban como claves y, según entendemos, como el inicio de una nueva etapa del "asunto catalán". Con la sola presentación de las normas daba comienzo una fase de desafío claro y directo al ordenamiento español, a sus instituciones y, muy especialmente, al Tribunal Constitucional.

La Proposición de Ley del referéndum se presentaba con la intención de dar cobertura legal al referéndum de autodeterminación que habría de celebrarse conforme a lo estipulado en ella, mientras que la Ley de transitoriedad vendría a ser nada más y nada menos que la norma que ocuparía la cúspide normativa en caso de ganar el "sí" en el referéndum, conteniéndose en ella las líneas maestras de la "República de Cataluña" que se instauraría de triunfar esta opción en la consulta referendaria.

Como decíamos, estas normas suponían un choque frontal con el Estado, desde el momento en que su tramitación estaba vetada por el Tribunal Constitucional, que, en múltiples resoluciones anteriores, ya había advertido sobre la imposibilidad (por razones materiales o de fondo) de admitir a trámite y dar curso a proposiciones de ley como las que se pretendían aprobar.

El texto de estas iniciativas, impulsadas por los dos grupos parlamentarios de corte independentista, fue mantenido en secreto (evitando así cualquier impugnación ante el Tribunal Constitucional) hasta horas antes de que fueran sustanciadas en el Pleno del Parlamento. Esta anomalía será la primera de las muchas que tuvieron lugar durante el procedimiento parlamentario que siguieron las proposiciones, calificable de anómalo toda vez que en tan sólo cuarenta y ocho horas se culminó la tramitación de aquellas.

¹ Agradezco al profesor Ángel Rodríguez las recomendaciones que han permitido dotar de calidad a este trabajo, así como a Pablo Sánchez-Molina, por sus consejos y generosidad.

Precisamente por la rapidez con la que se pretendía (y así se consiguió) aprobar las normas, durante la tramitación de las mismas se vulneraron, o al menos así se consideraba por parte de la oposición parlamentaria, derechos esenciales de los representantes políticos. En sí, como tendremos ocasión de comprobar, la vía empleada para tramitar las proposiciones ya suponía una actuación contraria al Reglamento del Parlamento. Sin embargo, la puesta en marcha de ese cauce configurado a conveniencia de la mayoría dio paso a vulneraciones no sólo del Reglamento de la Cámara, sino de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española.

Por tanto, pretendemos, centrándonos en el haz de derechos que se derivan del art. 23.2 CE y teniendo en cuenta el concepto de "minoría parlamentaria", comprobar de manera objetiva y apegados a la jurisprudencia constitucional y al Reglamento del Parlamento de Cataluña si verdaderamente a lo largo del procedimiento llevado a cabo (si es que puede llamarse así, como trataremos igualmente de corroborar) resultaron menoscabados derechos nucleares de los cargos públicos representativos que conformaban la oposición parlamentaria.

Para ello, analizaremos con detalle (de manera crítica en determinadas ocasiones con la posición del TC mantenida al resolver los recursos de inconstitucionalidad y de amparo que se presentarían tras las sesiones plenarias de los días 6 y 7 de septiembre de 2017) la tramitación parlamentaria de las normas, examinaremos qué derechos son aquellos que el Tribunal entiende reconocidos implícitamente en el art. 23.2 CE, poniendo la atención en el derecho de enmienda y en otro, no tratado anteriormente en profundidad por la jurisprudencia, como es el relativo a solicitar un dictamen al órgano consultivo de que se trate, el Consejo de Garantías Estatutarias en este caso.

I. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES 19 Y 20/2017

Una vez aclarada en la Introducción del trabajo cuáles son sus objetivos, a lo largo de este primer capítulo se pretende analizar con detalle la tramitación en el Parlamento de Cataluña de las Propositiones de Ley del referéndum de autodeterminación, por un lado y de transitoriedad jurídica y fundacional de la república por otro, que terminarían, en el inusitado plazo de cuarenta y ocho horas, convirtiéndose en las leyes 19 y 20/2017 respectivamente. Precisamente, este breve espacio temporal en el que se sustanciaron todos los trámites que culminaron con la aprobación de las normas o "leyes de ruptura" hace preciso proceder al análisis detenido del extraordinario (en el sentido literal de la palabra) procedimiento seguido durante el debate y aprobación de estas normas.

Conocer con detalle, como haremos en las líneas que siguen, los principales trámites que se sustanciaron para la aprobación de las normas y los que se obviaron nos será de gran utilidad para comenzar a comprobar si se vulneraron o no derechos de los diputados durante la tramitación parlamentaria. Esta última es la gran hipótesis que pretendemos demostrar durante esta investigación y sin duda, conocer objetivamente lo que ocurrió contribuirá a ello.

1. Presentación de las iniciativas

La Proposición de ley del referéndum de autodeterminación mediante la cuál se pretendía dar cabida y otorgar seguridad jurídica al que habría de ser celebrado de manera subsiguiente a su aprobación fue presentada en el Registro General del Parlamento de Cataluña el día 31 de julio de 2017² por los Grupos de Junts pel Sí y la CUP³. La iniciativa fue firmada por todos los diputados integrados en los grupos parlamentarios proponentes a excepción de los que eran miembros de la Mesa a fin de asegurar una cierta imparcialidad como se aseguró por parte los portavoces.

El hecho de que la iniciativa fuese firmada por todos los diputados da una cierta idea de lo inusitado que comenzaba a ser el proceso permitiéndole a los portavoces extender la idea de una responsabilidad compartida en caso de posibles consecuencias penales y de una cohesión revestida de altas dosis de simbolismo⁴. Si bien no puede hablarse de anomalía, sí que pudiera sostenerse la idea de que existía algo más detrás de esa firma compartida de la iniciativa si tenemos en cuenta que el Reglamento del Parlamento catalán únicamente requiere para la presentación de la proposición la firma del portavoz del grupo o la de un diputado con la firma de cuatro miembros más del Parlamento⁵.

² Con número de registro 67916.

³ Durante la XI Legislatura los Grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de la CUP conforman las dos principales fuerzas independentistas con presencia en el hemiciclo.

⁴ "Los diputados secesionistas firman la ley del referéndum" (periódico El País, 28 de julio de 2017). Disponible en https://elpais.com/ccaa/2017/07/28/catalunya/1501270141_466994.html

⁵ En su art. 109 b), según el cual "las proposiciones de ley pueden ser presentadas por un grupo parlamentario con la firma del portavoz, o por un diputado con la firma de cuatro miembros más del

No cuestionamos que esa pretendida y también reclamada unidad del independentismo estuviera detrás de la firma conjunta de la proposición de ley pero no debemos dejar de tener presente que con la firma de los diputados, además de la de los portavoces parlamentarios, se estaba dando cumplimiento al requisito para poder poner en marcha el mecanismo de la declaración de urgencia a la que a continuación nos referiremos, toda vez que la quinta parte de los diputados de la cámara se situaba en 27 miembros⁶.

La segunda de las iniciativas legislativas que nos ocupan, la proposición que se convertiría en Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república y que pretendía servir de norma fundamental y diseñar las líneas maestras de la Cataluña independiente a formar en caso de la victoria del sí en el referéndum de autodeterminación, fue presentada el 28 de agosto en el Registro General del Parlamento de Cataluña por los Grupos de Junts pel Sí y la CUP en forma de proposición de ley⁷. A diferencia de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación tan sólo fue suscrita por los presidentes de los grupos proponentes, la portavoz de Junts Pel Sí y tres diputados de la CUP.

Si bien es cierto que es frecuente al hablar del asunto que nos ocupa caer en la tentación de asimilar ambas normas desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria es necesario tener muy presente desde el primer momento que las normas deben ser tratadas por separado en determinados aspectos, pues existen ciertas diferencias entre ambas que no pueden dejar de ser tenidas en cuenta.

Comenzando por la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, es necesario señalar que la petición de su tramitación incluye hacer uso del artículo 105 RPC en su apartado cuarto.

El artículo 105 RPC está dedicado a la "declaración de urgencia". El apartado cuarto, invocado en la proposición, se remite al anterior que señala que la declaración de urgencia comporta la reducción a la mitad de los plazos fijados con carácter ordinario. A quien le corresponde declarar esta urgencia es a la Mesa del Parlamento en virtud del apartado primero de este artículo 105, cuando así sea solicitado por, entre otros, una quinta parte de los diputados. Dicho esto, lo que el pretendido apartado cuarto indica es que los plazos a los que hace referencia el apartado tercero pueden reducirse aún más si es acordado así por la Mesa. Por tanto lo que solicitan los diputados proponentes es la tramitación de la proposición de ley por un procedimiento que no puede calificarse solo de urgencia sino de urgencia extraordinaria⁸.

Parlamento".

6 En efecto, el art. 105.1 RPC señala que para que la Mesa pueda acordar que un asunto sea tramitado por el procedimiento de urgencia, este debe haber sido solicitado por el Gobierno, tres grupo o por una quinta parte de los diputados (como se cumple en este caso).

7 Con número de registro 68199.

8 El tenor literal de los apartados tercero y cuarto del art. 105 RPC es el siguiente: "3. La declaración de urgencia comporta la reducción a la mitad de los plazos fijados con carácter ordinario. 4. Los plazos a que se refiere el apartado 3 pueden reducirse todavía más si lo acuerda la Mesa del Parlamento".

Ahora bien, y conectando con la idea anterior de la necesidad de distinguir una proposición de otra, hay que tener en cuenta que la proposición de ley de transitoriedad jurídica no incluye la solicitud de su tramitación por el procedimiento de urgencia ni menos por el de urgencia extraordinaria.

Hasta este momento únicamente ha tenido lugar la entrada en el Registro General de las proposiciones de ley pero sin embargo ello nos permite recapitular y recordar los artículos del Reglamento que ya entran en juego, precisamente porque durante las cuestiones de orden que se sucederán durante la sesión plenaria los mismos serán confundidos de manera reiterada entremezclando unos procedimientos con otros. Así, por ahora destacamos el art. 109 b) en relación al requisito formal para la presentación de la proposición de ley y el art. 105 (en su apartado cuarto principalmente) en lo relativo a la petición formulada en una de las proposiciones de que la misma sea tramitada al amparo de una declaración de urgencia calificable como extraordinaria.

2. Admisión a trámite y publicación

El artículo 37.3 d) RPC⁹ señala como una de las funciones de la Mesa del Parlamento la de admitir o inadmitir a trámite los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria. Con este propósito, el órgano rector de la cámara se reunió de manera extraordinaria a las 09.00 horas del día 6 de septiembre de 2017 para proceder a debatir sobre la admisión o no a trámite de la proposición de ley del referéndum. El texto de la proposición fue admitido a trámite accediendo a su tramitación por la vía de urgencia extraordinaria con los votos favorables de los miembros de Junts pel sí y Catalunya Sí Que Es Pot¹⁰. Inmediatamente después, minutos antes de las 10.00 a.m., fue publicado el texto de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña¹¹.

Precisamente esta publicación centrará uno de los principales argumentos que defendió la oposición durante el debate que se llevó a cabo en la sesión plenaria. Ocurrió que la publicación fue materializada por cuatro miembros de la Mesa, los cuatro diputados de Junts pel Sí presentes en el órgano, como reconocería la propia Presidenta. Este hecho cobra importancia desde el momento en el que los diputados contrarios a la tramitación de la iniciativa defienden que el Secretario General se negó a ordenar la publicación y que por tanto al no existir fedatario público que la certifique carece de eficacia al vulnerarse lo establecido por el art. 42.1 RPC¹². En este punto hay que señalar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 114/2017, en la que, como veremos más adelante, declarará inconstitucional y nula la ley del referéndum y en la que analizará la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, se limita a señalar

9 El TC, en su sentencia 114/2017, hablaría por error del art. 37.1 d) (F.J. 6º, apartado b).

10 Durante la XI Legislatura la Mesa del Parlamento, formada por 7 miembros, estaba integrada por 4 miembros de Junts pel Sí, 1 de Ciudadanos, 1 del PSC y otro de Catalunya Sí Que Es Pot. Ni la CUP ni el PPC tenían representación en la Mesa.

11 (Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, núm. 500, de 6 de septiembre de 2017).

12 Según el cual: "La Mesa del Parlamento se reúne convocada por el presidente y está asesorada por el secretario general o por el letrado que lo sustituye, el cual redacta el acta de las sesiones y se ocupa, bajo la dirección del presidente, de la ejecución de los acuerdos".

los hechos anteriormente expuestos sin que, pese a la relevancia que tendría carecer de eficacia el texto publicado, se pronuncie sobre este extremo como si hace con otros aspectos formales de su tramitación.

Así las cosas, debemos precisar lo siguiente: si bien el artículo 42.1 RPC señala que es el Secretario General el que tiene la competencia para ejecutar los acuerdos que se adopten en la Mesa no es menos cierto que esta competencia ha de ejercitarse, a tenor del mismo precepto, "bajo la dirección del Presidente" por lo que en todo caso queda supeditado el ejercicio de esta competencia a la decisión última del Presidente, sin que se pueda considerar que el precepto atribuye mayor autonomía decisoria al Secretario General. Es más, el artículo 112 RPC señala que es la Mesa, como tal órgano, la que "dispone" la publicación de las proposiciones de ley que hayan sido admitidas a trámite por la misma. El término "disponer", en su acepción segunda, según la RAE significa "mandar lo que ha de hacerse". Es cierto que la práctica parlamentaria se dirige en la dirección de que sea el Secretario General el que, en cumplimiento de este mandato de la Mesa, proceda a su publicación. Sin embargo, atendiendo al caso en el que nos encontramos y a la luz de la negativa, fundada en derecho por otra parte, del Secretario de proceder a la publicación, no existe óbice alguno para entender ajustado al Reglamento el hecho de que sea la propia Mesa la que asuma como propia la labor de la publicación y no hacer uso de ese "valerse de alguien"¹³ para proceder a la misma.

Respecto de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, cabe señalar que fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en una reunión que tuvo lugar al filo de la una de la madrugada del ya 7 de septiembre con los votos favorables de los diputados de Junts pel Si, la abstención del representante de Catalunya Sí Que Es Pot y el voto negativo del representante de Ciudadanos y el PSC. En dicha reunión también se acordó la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento¹⁴.

Al respecto de la ley de transitoriedad, el TC en su Sentencia 124/2017, en la que, como también se verá, declaró inconstitucional y nula la norma, señala en su fundamento jurídico sexto a) que se acordó en la reunión de la Mesa la tramitación "por el procedimiento de urgencia extraordinaria". No obstante, hay que matizar que como consta en publicación de la iniciativa no fue solicitado por parte de los diputados firmantes de la proposición su tramitación por el procedimiento mencionado, cuya aplicación si que se pretendía con la proposición de ley del referéndum.

3. Sesión plenaria: debate y votación

A) Sesión del 6 de septiembre

El Pleno del Parlamento convocado para el 6 de septiembre de 2017¹⁵ no contemplaba el debate y votación de la proposición de ley del referéndum en su orden

¹³ Acepciones del término 'disponer': <http://dle.rae.es/?id=DxZ9aNj>

¹⁴ BOPC, núm. 507, de 7 de septiembre de 2017.

¹⁵ Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, núm. 80, correspondiente al 6 de septiembre de 2017.

del día inicial, sin embargo, comenzó con la petición por parte de las portavoces de los Grupos Parlamentarios de Junts Pel Sí y la CUP de, al amparo del artículo 81.3 del Reglamento de la Cámara alterar el orden del día para incluir el debate y votación de la proposición de ley del referéndum así como votar la exención de los trámites habituales como permite el mencionado precepto.

Habida cuenta de que el art. 81.3 RPC se tornó en eje central de las discusiones que tuvieron lugar durante las sesiones plenarias, cobrando un igual e intenso protagonismo a lo largo de este trabajo, es necesario poner de manifiesto en este texto la literalidad del precepto señalado, así: "El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta".

Por tanto, son dos las votaciones que se estaban solicitando: una dirigida a modificar el orden del día y otra que permitiera pasar directamente al debate y votación de la proposición de ley obviando la tramitación ordinaria (incluida la posibilidad de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias).

Llamativo es el hecho de que la petición de votación que permite eximir los trámites ordinarios incluya la concesión para poder, en el plazo de dos horas, presentar enmiendas al texto, concesión hecha por los grupos proponentes que no encuentra cabida alguna en el Reglamento ya que el artículo 37.3 RPC señala que ha de ser la Mesa quien, en su caso, lo ordene.

Ante tales pretensiones los grupos no firmantes de la proposición¹⁶ tomaron la palabra de manera sucesiva para oponerse a la tramitación pretendida y señalar las vulneraciones que ello significaba.

En primer término, como empezó apuntando el representante del PPC, supondría una vulneración del artículo 82 RPC¹⁷ toda vez que no se respetan las 48 horas mínimas que en él se indican para poder iniciar un debate si no se ha distribuido como mínimo en ese plazo la documentación necesaria. Es evidente que este plazo y por ende este artículo se ignora porque la admisión a trámite y publicación de la iniciativa acababa de tener lugar minutos antes.

Por otra parte, se esgrime el artículo 38.1 RPC acompañado de la solicitud de paralizar todo intento de alteración del orden del día en el sentido propuesto. El mencionado artículo reconoce el derecho de los grupos parlamentarios a solicitar a la Mesa la reconsideración de sus decisiones si "discrepa de una decisión adoptada por la Mesa del Parlamento en cuanto al cumplimiento de las funciones a las que se refiere el artículo 37.3.a, d y e"¹⁸. Pese a las reticencias iniciales por parte de la Presidencia finalmente se suspendería el Pleno en varias ocasiones para resolver las propuestas de

16 Estos son los Grupos parlamentarios de: Ciudadanos, PSC, Catalunya Sí Que Es Pot y PPC.

17 La literalidad del artículo es la siguiente: "no puede iniciarse una discusión si, como mínimo, dos días antes no se ha distribuido el informe, el dictamen o la documentación que debe servir de base para el debate, salvo acuerdo de la Mesa del Parlamento o de la comisión en sentido opuesto [...]"

18 En este caso apartado d).

reconsideración planteadas por los grupos parlamentarios¹⁹. De esta manera se dio cumplimiento a lo señalado en el apartado segundo del artículo 38 RPC que indica que "la presentación de la petición suspende el trámite hasta que la Mesa del Parlamento toma su decisión".

El resultado de las distintas reuniones de la Mesa y la Junta de Portavoces pasó por el rechazo de las solicitudes de reconsideración planteadas. En este punto cabe señalar que al haber sido rechazadas y por tanto no existir obstáculo que impidiera continuar con la tramitación parlamentaria pretendida, la Presidenta decidió continuar con las votaciones de alteración del orden del día y exención de los trámites. Sin embargo, pese a que el rechazo de las reconsideraciones ya se había producido, los grupos intentaron sin éxito tener en su poder el texto de la resolución adoptada por la Mesa en ese sentido. Es lógica esa petición desde el momento en que el Reglamento en su artículo 38.3 exige que la resolución de la Mesa respecto de la propuesta de reconsideración sea motivada. Pese a ello el debate de forma siguió desarrollándose en el Pleno con el objetivo puesto en realizar las dos votaciones propuestas por los grupos signatarios de la proposición.

Fruto de las reuniones de la Mesa, la Presidenta al reanudarse el Pleno de manera definitiva hizo saber al conjunto de los diputados que el Secretario General y el Letrado Mayor habían advertido en la reunión del órgano que el punto que se pretendía incluir podía estar afectado por las resoluciones interlocutorias que al respecto había dictado el Tribunal Constitucional²⁰. Así, preguntaría a los grupos proponentes si pese a ello decidían continuar con sus propósitos, a lo que respondieron afirmativamente.

Las protestas de los diputados continuaron, debiendo destacarse la especial trascendencia que alcanza entre tantas cuestiones de forma la relativa a la imposibilidad que encuentran los diputados de la oposición para acudir al Consejo de Garantías Estatutarias y solicitar un dictamen relativo a la adecuación o no de la proposición de ley a la Constitución y al Estatuto de Autonomía²¹.

El análisis del derecho o no de los diputados en este caso a solicitar dictamen al Consejo de Garantías, su posible vulneración y todos los matices que caben hacer al respecto será llevado a cabo en capítulos siguientes de este TFG. Sí que hay que dejar claro para evitar confusiones y sin separarnos del examen de los hechos que se llevaron a cabo el 6 de septiembre en el Parlamento, que las referencias y apelaciones que los diputados de la oposición hacen al Dictamen 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias son un tanto equívocas desde el momento en que ese Dictamen, en sus conclusiones, no señaló con efectos generales a todos los procedimientos previstos en el Reglamento, como parece interpretarse por los diputados que lo alegan, que trámites inexcusablemente habrían de ser observados en la tramitación parlamentaria. El dictamen, en sus conclusiones, se pronuncia, en efecto, sobre que trámites no pueden obviarse, pero en relación al procedimiento de lectura única previsto en el artículo 135.2 y en el marco de una reforma del Reglamento, que motiva el dictamen, que durante las intervenciones la oposición saca a relucir pero que en ningún caso resulta de aplicación

19 De Ciudadanos, PSC y PPC.

20 STC 259/2015, de 2 de diciembre; ATC 141/2016, de 19 de julio; ATC 170/2016, de 6 de octubre y ATC 24/2017, de 14 de febrero.

21 Arts. 76.2.b) EAC, 16.1.b) y conexos de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, y 120 RPC.

al precepto que en ese momento centraba la controversia, el artículo 81.3 RPC²².

Finalmente se votó la alteración del orden del día con el siguiente resultado: 72 votos afirmativos, 60 negativos y 3 abstenciones.

Una vez practicada la primera votación, la Presidenta anunció la realización de la segunda de ellas, la que pretendía, al amparo del art. 81.3 RPC *in fine*, suprimir los trámites ordinarios a excepción de los de calificación, admisión a trámite y publicación (los cuales ya se habían producido), la presentación de enmiendas al articulado durante dos horas y el debate y votación. Llamativo sin duda es el hecho de que en este repaso de los trámites excluidos y de los que sí se realizarían la Presidenta señalara que la exclusión del trámite relativo al Consejo de Garantías se debía a que "lo había pedido la portavoz". Obviamente la portavoz de ningún grupo parlamentario tiene la potestad para incluir o excluir trámites en el procedimiento legislativo, de manera que en este caso la exclusión de esta posibilidad de dictamen encontraría, en su caso, cabida en el art. 81.3 RPC como consecuencia de un acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno, votación que aún no se había producido.

La votación arrojó los siguientes resultados: 69 votos en sentido afirmativo, 3 negativos y ninguna abstención²³.

Por tanto, se aprobó por mayoría la modificación del orden del día en el sentido de incorporar un nuevo punto consistente en el debate y votación de la proposición de ley del referéndum y eximir los trámites ordinarios y pasar así directamente al debate final y votación del texto.

A continuación y durante dos horas (que más tarde, por acuerdo del Pleno, se prorrogarían) los grupos pudieron presentar enmiendas al articulado. En este punto volvió a surgir la polémica pues algunos grupos presentaron enmiendas a la totalidad defendiendo su derecho reglamentario a hacerlo²⁴. Las peticiones de reconsideración volvieron a sucederse y a rechazarse de igual manera. Así, las enmiendas se debatieron y finalmente votaron.

Tan sólo fueron aprobadas las presentadas por el diputado no adscrito y por los grupos autores de la iniciativa. Los grupos de Ciudadanos, PSC y PPC retiraron sus enmiendas y abandonaron el hemiciclo antes de proceder a la votación final de la proposición de ley que resultó aprobada por 72 votos a favor y 11 abstenciones.

Una vez aprobada y publicada²⁵ la Ley del referéndum de autodeterminación firmadas por la Presidenta de la Mesa y la Secretaria Primera, ambas del grupo proponente Junts Pel Sí, el art. 81.3 RPC volverá de nuevo a ser invocado al filo de la media noche. El Portavoz Adjunto de Junts pel Sí y la diputada de la CUP solicitan modificar el orden del día para incluir el punto relativo a la elección de los miembros de la Sindicatura Electoral que habrían de velar por la seguridad jurídica del referéndum de autodeterminación a celebrar. Apelan los grupos proponentes a la disposición final

22 Texto del Dictamen: <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20170712131231-1.pdf>

23 En este sentido hay que destacar que no participaron de la votación, aún encontrándose en el hemiciclo, los diputados de Ciudadanos, PSC, PPC y sólo tres de Catalunya Sí Que Spot (que votaron en contra).

24 Lo que será analizado en el capítulo siguiente.

25 BOPC, núm. 501, de 6 de septiembre de 2017.

tercera de la recién aprobada Ley del referéndum en la que se señala que "sin ningún otro trámite formal" habrá de procederse a la elección de los miembros de la Sindicatura una vez aprobada la mencionada ley. Se propuso el término de una hora para presentar candidatos.

La Presidenta volvió a advertir que la acción que pretendían llevar a cabo podía estar afectada por las interlocutorias del Tribunal Constitucional, hecho que obviaron los grupos impulsores de la modificación del orden del día apostando decididamente por la misma.

Ante las pretensiones de los grupos que conforman la mayoría absoluta de la Cámara, el resto de grupos realizaron intervenciones bastantes críticas al respecto. Los principales reproches son dos y es que el hecho de pretender elegir y de qué manera a la Sindicatura Electoral al amparo de la Ley del referéndum confronta con el artículo 176 RPC, el cuál es bastante claro al señalar que para elegir a los cargos públicos "que las leyes encomiendan al Parlamento" las candidaturas han de presentarse quince días antes de celebrar la sesión en la que tenga lugar la elección debiendo sustanciarse un trámite de comparecencia de las personas que optan a la elección. El otro argumento esgrimido para posicionarse en contra de la alteración del orden del día en el sentido propuesto pasa por defender que simplemente el apartado de la Ley referido al sistema electoral no está aprobada y ello es así toda vez que el art. 56.2 del Estatuto de Autonomía fija en una mayoría de dos tercios los votos que se requieren para modificar nada más y nada menos que el régimen electoral. Pese a estos argumentos jurídicos que no dejan lugar a duda de que lo que se está pretendiendo no sólo es contrario al Reglamento sino al propio Estatuto de Autonomía la respuesta de la Presidencia pasa a situar a la ya por entonces Ley del referéndum en la cúspide de la jerarquía normativa²⁶.

Tras dos sucesivas suspensiones del Pleno y las consiguientes reuniones de la Mesa y Junta de Portavoces para atender las distintas peticiones de reconsideración y de informes jurídicos que aclararan las anomalías que se estaban produciendo, el Pleno aprobó la modificación del orden del día y posteriormente la elección de los miembros de la Sindicatura Electoral con 70 votos afirmativos y 8 negativos. De nuevo, no participaron en la votación los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, PSC y PPC. Acto seguido, siendo las dos menos cuarto de la madrugada, la sesión quedó suspendida.

B) Sesión del 7 de septiembre

Como dijimos en el epígrafe anterior, esa misma madrugada la Mesa admitió a trámite la segunda de las 'leyes de desconexión', esto es, la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república²⁷.

26 "La ley está aprobada por este Parlamento, está publicada y por tanto está vigente" indicaría la Presidenta, sin tener en cuenta las vulneraciones que implica el inciso "sin ningún otro trámite formal" de la disposición final tercera.

27 Según las palabras de la portavoz de Junts pel Sí, esta proposición, que sólo entraría en vigor en caso de ganar el sí en el referéndum, contiene el marco legal que habría de regir en caso de triunfar el referéndum de autodeterminación. Con su aprobación "no se pierden derechos, sino que se ganan, haciendo una transposición directa de regulaciones internacionales como el Pacto Internacional de

La sesión plenaria continuó el 7 de septiembre con la sustanciación de los puntos que inicialmente constaban en el orden del día. Sin embargo, a mitad de la sesión, la portavoz del grupo mayoritario en el hemicycle y la de la CUP volvieron a ampararse en el artículo 81.3 RPC y pedir así la votación de, por una parte, la alteración del orden del día en el sentido de incluir el debate y votación de la proposición de ley y, por otro, la votación de la exención de los trámites.

En la solicitud de la votación que permitiría eximir los trámites ordinarios y pasar así directamente al debate y votación final de la proposición la portavoz proponente es mucho más clara en sus intenciones, quizás para evitar las discusiones técnico-jurídicas que se sucedieron en la sesión anterior y no enturbiar el verdadero objetivo rupturista, respecto de los trámites que ella como portavoz (obviando que es a la Mesa a la que corresponde ordenar al fin la tramitación²⁸) considera que deben respetarse y los que no. Así, la solicitud y por tanto el acuerdo que votaría el Peno consistiría en la supresión de todos los trámites parlamentarios con la excepción de la posibilidad de presentar enmiendas al articulado durante dos horas, su debate y votación final (además de la admisión y publicación que ya habían tenido lugar). No obstante, habría que considerar esta posibilidad de enmendar parcialmente el texto como un 'privilegio' otorgado por la portavoz del grupo parlamentario que intenta y en sus propias palabras "garantizar los derechos de los grupos parlamentarios"²⁹.

Al hilo de los trámites que decidirán excluirse, de nuevo la atención hay que centrarla en la posibilidad que se pretende negar a los diputados de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias. Como dijimos, en los posteriores capítulos se procederá a analizar el derecho que ampara a los diputados en este sentido así como determinados aspectos relevantes respecto de la relación existente entre el Consejo de Garantías Estatutarias y el Parlamento.

La portavoz de Junts pel Sí no tiene dudas al respecto toda vez que solicita "que se haga esta tramitación legal sin las solicitudes de informe al Consejo de Garantías porque la ley de transitoriedad claramente supera el marco estatutario y el marco constitucional"³⁰.

Ante las peticiones realizadas, los grupos de la oposición mostraron su total rechazo, sucediéndose las suspensiones del Pleno a fin de resolver las solicitudes de reconsideración e informes planteadas por los grupos, centradas principalmente en la admisión a trámite de la proposición, la alteración del orden del día en el sentido propuesto, la supresión de los trámites parlamentarios y sobre todo, la imposibilidad de

Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea de Derechos Humanos". No cabe duda que precisamente una proposición de ley que pretende romper con el diseño constitucional de la Nación Española no debe ser la vía para trasponer ningún Convenio o Tratado a un ordenamiento que no se sabe muy bien cuál sería, el español o "el catalán". Para la CUP con esta proposición de ley se pretende "enterrar y desterrar al régimen del 78" y "hacer de Cataluña un sujeto político".

28 Art. 37.3RPC, según el cual, le corresponde a la Mesa: "Adoptar las decisiones y las medidas que requiere la organización del trabajo parlamentario" (apartado b).

29 En este sentido confrontar con el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, núm. 81, correspondiente al 7 de septiembre de 2017, pág. 54.

30 Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, núm. 81, correspondiente al 7 de septiembre de 2017, pág. 54.

acudir al Consejo de Garantías a fin de que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la proposición de ley. Las solicitudes de reconsideración fueron rechazadas por la Mesa prosiguiendo con la tramitación de la proposición tal y como se solicitaba por parte de los grupos independentistas.

El representante del PPC volvió a considerar la vulneración del artículo 82 RPC. La Presidenta no lo creyó así puesto que si por un acuerdo de la Mesa puede quedar exento entiende que el Pleno como órgano supremo también podía hacerlo. Según esta interpretación, el Pleno, como órgano supremo (art. 71.1 RPC), en cualquier caso podría ejercer las competencias que el Reglamento de manera expresa atribuye a la Mesa.

Obviando todas las advertencias y peticiones de los grupos de la oposición, se efectuó la votación referente a la alteración del orden del día, quedando aprobada por 71 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones. Por su parte, 70 votos a favor, 19 en contra y 2 abstenciones es el resultado que apoyó la exención de los trámites mencionados a fin de pasar directamente al debate y votación final del texto de la proposición³¹.

Tras el periodo para presentar enmiendas y una vez tuvo lugar el debate de las mismas y la aprobación de las presentadas por los grupos proponentes, el texto final de la proposición de ley quedó aprobado con 71 votos a favor y 10 en contra, no participando de la votación los representantes de Ciudadanos, PSC y PPC. La ya Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república fue finalmente publicada bajo la firma de la Presidenta y Secretaria Primera de la Mesa³².

4. La respuesta del Tribunal Constitucional

Llegados a este punto, conviene sistematizar las principales decisiones que adoptaría el Tribunal Constitucional a partir de la aprobación de las normas que han centrado este primer capítulo. La fundamentación y en definitiva la parte "de fondo" de las resoluciones del TC será analizada en profundidad en los capítulos siguientes, principalmente lo referido a los derechos de los representantes, quedando comprometido en última instancia el art. 23.2 CE. Por ahora, nos limitamos a señalar un elenco de cuáles fueron esas resoluciones.

Así, las decisiones del Tribunal Constitucional que afectan a la tramitación parlamentaria de las leyes que en este capítulo hemos tratado³³ son las siguientes:

31 Respecto de esta última votación decir que ningún diputado abandonó el hemiciclo para no participar así de la votación. Sin embargo, debido a la confusión que había generada hubo diputados de la oposición que no votaron, otros que sí lo hicieron pero el voto no se computó y otros que votaron negativamente y así se reflejó en el resultado.

32 Publicación que tuvo lugar en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña en su edición del 8 de septiembre (número 508).

33 Cabe resaltar la importancia que la doctrina del TC viene atribuyendo al escrupuloso respeto de los preceptos encargados de regular el procedimiento legislativo, hasta el punto de concluir que el no atender a los mismos puede suponer viciar de inconstitucionalidad la ley cuando a través de esta inobservancia se altere de manera sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras. Por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 84/2015, de 30 de abril, FJ 4; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5.b); 213/2016, de 15 de

- Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre por el que, por unanimidad, se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, del referéndum de autodeterminación. El Pleno acuerda la suspensión al solicitarlo el Gobierno (art. 161.2 CE)
- Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre por el que, por unanimidad, se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. El Pleno acuerda la suspensión cautelar.
- Auto de 19 de septiembre por el que el Tribunal estima el incidente de ejecución presentado por el Gobierno de la Nación respecto de los acuerdos del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre que tienen que ver con la tramitación de la ley del referéndum. Así acuerda: "1º) Declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como del acuerdo de la Mesa que rechaza la reconsideración de esa decisión. 2º). Declarar la nulidad de los acuerdos del Pleno por los que se incluye en el orden del día de 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley y se suprimen los trámites esenciales del procedimiento legislativo".
- Auto de 19 de septiembre que estima el incidente de ejecución presentado por el Gobierno de la Nación respecto de los acuerdos adoptados por el Parlamento de Cataluña el 7 de septiembre referidos a la tramitación de la proposición de ley de transitoriedad y en su virtud acuerda: "1º) Declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa de 7 de septiembre de 2017 de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república. 2º) Declarar la nulidad de los acuerdos del Pleno de la misma fecha por los que se incluye en el orden del día del 7 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley y se suprimen los trámites esenciales del procedimiento legislativo".
- Sentencia 114/2017 de 17 de octubre por la que se declara inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017 del referéndum de autodeterminación.
- Sentencia 124/2017 de 8 de noviembre en la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la república.
- Sentencia 10/2018 de 5 de febrero en la que se decide declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017 por el que se inadmitió la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que habían solicitado los diputados del PSC, respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación.
- Sentencia 27/2018 de 5 de marzo en la que se decide declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 por el que

diciembre, FJ 3; y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.b).

se inadmitió la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que habían solicitado los diputados del PSC, respecto de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república.

5. Recapitulación

Este primer capítulo nos ha servido para tomar verdadero conocimiento, alejándonos de la crónica política y periodística que a la tramitación rodeó, de lo ocurrido en el Parlamento de Cataluña los días 6 y 7 de septiembre.

Nos permitimos destacar de este capítulo el hecho de que no consideramos que la publicación de las iniciativas por la propia Mesa suponga una infracción reglamentaria, aún compartiendo las razones de fondo que llevaron al Secretario General a negarse.

Consideramos también interesante la diferencia que proponemos entre las dos proposiciones de ley, siendo la más relevante que sólo respecto de una de ellas se planteó su tramitación por el procedimiento de urgencia extraordinaria.

Por último, cabe señalar que discrepamos respecto a la dirección de las sesiones de los días 6 y 7 de septiembre, ejercida por la Presidenta del Parlamento. Esta opinión discordante se concreta en la vulneración que del art. 82 RPC se produce, no aceptando como válido el argumento esgrimido por la Presidenta para suprimir las 48 horas de antelación de que disponen los diputados para conocer lo necesario a fin de enfrentar el debate subsiguiente, en tanto que creemos abriría la posibilidad de que el Pleno sin necesidad de motivar de sus decisiones asumiera como propias funciones expresamente atribuidas por el Reglamento a la Mesa.

II. LOS DERECHOS DE LOS REPRESENTANTES EN LA OPOSICIÓN

En concordancia con lo señalado en el último epígrafe del capítulo anterior procede en este momento entrar a analizar la respuesta que el Tribunal Constitucional ofreció ante la aprobación de las dos "normas de desconexión". Como veíamos, son varias las decisiones que adoptaría el Tribunal a raíz de la aprobación de las leyes. Sin embargo, constituirán la base de nuestra investigación la Sentencia 114/2017 y la Sentencia 124/2017 que declararon la inconstitucionalidad y nulidad de las leyes del referéndum y de transitoriedad respectivamente, sin dejar de mencionar otros destacados y recientes pronunciamientos del Alto Tribunal que guardan relación con lo acontecido en el Parlamento de Cataluña los días 6 y 7 de septiembre.

En las resoluciones citadas tendremos ocasión de conocer como el Tribunal Constitucional argumenta y sostiene, desde el punto de vista formal y en conexión con los derechos de los diputados, la inconstitucionalidad de las normas. Precisamente por construir sus razonamientos desde la óptica del artículo 23.2 CE, centrándose en las minorías parlamentarias y haciendo especial incidencia en el derecho de enmienda, resulta necesario, antes de ver que es lo que sostiene el Tribunal, conocer desde un punto de vista teórico-doctrinal los conceptos jurídicos que manejará el TC a lo largo de sus pronunciamientos. Así, debemos conocer con detalle el art. 23.2 CE y lo que rodea al llamado *ius in officium*, qué entendemos por minorías parlamentarias y cuál es el sentido que a todo ello otorga el Tribunal Constitucional en el caso que nos ocupa.

1. El art. 23.2 CE y el *ius in officium* de los diputados

Durante las sesiones parlamentarias de los días 6 y 7 de septiembre el principal argumento esgrimido por los diputados de la oposición que tomaron la palabra para expresar su rechazo a los procedimientos que la mayoría llevaba a cabo no era otro que el de la vulneración de sus derechos como tales parlamentarios. Esta, posteriormente acreditada por el TC, vulneración de los derechos de los representantes durante los debates de las "leyes de ruptura" nos conduce hasta el art. 23 de la Constitución, concretamente a su segundo apartado, donde, como veremos, encuentran valor y protección constitucional esos derechos que se consideraban menoscabados³⁴.

³⁴ Como ejemplo del argumento central sostenido por los diputados de la oposición podemos señalar algunas de las manifestaciones recogidas en el Diario de Sesiones (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, núm. 80, correspondiente al 6 de septiembre de 2017): "Para conseguir los objetivos políticos que se plantean, que pueden ser legítimos, deciden hacer saltar por los aires todos los procedimientos y garantías democráticas, los derechos de las minorías parlamentarias, y más importante que el derecho de los diputados y diputadas *per se* es el hecho de que lo son en tanto que representantes de los ciudadanos y ciudadanas..." (palabras pronunciadas por el diputado Ferran Pedret del PSC, recogidas en la pág.10); "lo que hoy se nos plantea es la suspensión de los derechos y las garantías de los parlamentarios, y, por tanto, de la ciudadanía que representamos, previstos en el Reglamento, en la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias y en el propio Estatuto de Autonomía" (palabras pronunciadas por el portavoz de CSQP Joan Coscubiela, recogidas en la pág. 11). "Nosotros no

El art. 23.2 CE señala que "asimismo, tienen derecho (los ciudadanos) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". De este segundo apartado nos interesa a los efectos de nuestro estudio conocer que conlleva ese derecho a acceder a los cargos públicos. No es de nuestro interés lo que ocurra con la regulación de los cargos funcionariales, por ello y desde el punto de vista de los diputados que consideraban atacados sus derechos hemos de centrarnos en esa garantía constitucional de poder "acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos".

Lo primero que hemos de estudiar es si en la noción de "cargo público" podemos encontrar comprendidos a esos diputados del Parlamento de Cataluña que consideraban menoscabados sus derechos constitucionales. La primera idea de cargo público la encontramos construida por el TC en una serie de pronunciamientos que recayeron con ocasión del examen de constitucionalidad del art. 11.7 de la Ley de elecciones locales en los que, tras interpretar de manera sistemática los dos apartados del art. 23, entiende el Alto Tribunal que los cargos públicos a los que se refiere el segundo apartado del art. 23 son los cargos de representación política³⁵.

De una manera más clara y directa podemos encontrar los verdaderos rasgos definitorios de la noción de cargo público representativo en la STC 23/1984. Basándose en la conexión existente entre los dos apartados del art. 23 CE y en el art. 10.2 CE en relación con el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁶ concluye que los cargos públicos a los que alude el art. 23.2 son los cargos de representación política que "son los que corresponde al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución -Comunidades autónomas, municipios y provincias"³⁷.

podemos participar en una votación que, de hecho, lo que hace es certificar la pérdida de los derechos de los diputados y grupos de la oposición" (palabras pronunciadas por el presidente del GPSC, Miquel Iceta, recogidas en la pág. 17).

35 El artículo mencionado, que fue declarado inconstitucional, pretendía ligar la permanencia en un determinado partido a la titularidad del escaño. En este sentido pueden consultarse, entre otras, las SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983 de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo o la 28/1984, de 28 de febrero. Véase M^a Reyes PÉREZ ALBERDI (2013), *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid, Serie Monografías del Congreso de los Diputados, núm. 95, págs. 49 y 50.

36 Estas normas fueron alegadas por la Portavoz de Junts Pel Sí durante la intervención en la que defendió la necesidad de aprobar las leyes de ruptura. El art. 25 PIDCP dispone que: "Todos los ciudadanos gozarán, (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Por su parte, el art. 21 DUDDH señala que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

37 STC 23/1984, de 20 de febrero (F.J. 4º).

Una vez sabemos que los diputados autonómicos pueden insertarse dentro del ámbito de aplicación del derecho fundamental contemplado en el art. 23.2 CE convendría recordar como hace el TC en la sentencia anterior la íntima conexión existente entre los dos apartados del artículo 23 CE Así, "los cargos públicos representativos son los que dan efectividad al derecho de participación política de los ciudadanos (...) de manera que los representantes son el instrumento a través del cual se realiza el derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos"³⁸. Este dato importante para conocer mejor los rasgos definitorios del derecho de acceso a los cargos públicos que estamos tratando puede completarse con las notas de la representación política, la elección y el acceso a órganos del Estado tanto de la Administración central como de las Administraciones territoriales³⁹.

No podemos perder de vista en el marco de las características que rodean a este derecho fundamental que nos encontramos ante un derecho de configuración legal. Así, el legislador regulará los aspectos relativos al ejercicio del derecho pero debiendo en todo caso respetar el límite impuesto por el contenido esencial del mismo. Algunos autores entiende que lo que se esconde detrás de la expresión "derecho de configuración legal" no es más que "el especial apoderamiento que el constituyente quiso hacer en el legislador a la hora de la delimitación del contenido del derecho constitucionalmente garantizado"⁴⁰. Además, el derecho contemplado en el art. 23.2 CE es un derecho de naturaleza no sustantiva. Con ello se pretende poner de manifiesto que el Texto Fundamental no constitucionaliza un concepto sustantivo de cargo público sino que tal sustantividad debe buscarse en la normativa reguladora del cargo en cuestión⁴¹.

Hasta el momento conocemos que el art. 23, en su apartado segundo, habla de cargos públicos, debiendo entender estos como cargos públicos representativos o de representación política y por tanto incluimos aquí a los parlamentarios autonómicos. De igual forma conocemos que lo que el art. 23.2 literalmente reconoce es el "derecho a acceder" es decir, de una interpretación literal del precepto deducimos que nos encontramos ante la vertiente pasiva del sufragio, que como ya sabemos hemos de conectar con el sufragio activo reconocido en el art. 23.1 toda vez que como hemos dicho más arriba estos representantes, que son los "cargos públicos", no son más que el instrumento que da sentido y virtualidad al derecho de participar en los asuntos públicos contemplado en el art. 23.1 CE.

Ocurre que de una interpretación literal y poco profunda del art. 23.2 CE poco sentido encuentra traer a colación este precepto en relación a la vulneración que los diputados del Parlamento de Cataluña alegaban de sus derechos (no se discutía la posibilidad de acceder o no porque ya ostentaban el cargo). Por ello y para entender en fin el porqué de centrarnos en el art. 23.2 CE hemos de dejar ya a un lado el tenor literal del precepto y comprobar cómo la doctrina y la jurisprudencia han ido hallando en el

38 PÉREZ ALBERDI (2013) pag. 51.

39 Véase Javier GARCÍA ROCA (1999), *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, pág. 42.

40 Manuel PULIDO QUECEDO (1992), *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, pág. 58.

41 PULIDO QUECEDO (1992), pág. 66.

art. 23.2 CE toda una serie de derechos y garantías⁴² que, ahora sí, cobran sentido en relación con las quejas de los diputados catalanes durante los días 6 y 7 de septiembre.

El TC en su Sentencia 5/1983, de 4 de febrero ya vino a expresar la idea de que en el contenido del derecho de acceder a cargos públicos también podemos encontrar el derecho de permanecer en ellos "porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido", es decir, el derecho de *acceder* comprende el de *permanecer*. Esta doctrina fue completada en la STC 32/1985, de 6 de marzo en la que se señala que esa permanencia de la que hablábamos a su vez comprende la posibilidad de *desempeñar* el cargo acorde con lo dispuesto en la ley, la cual ha de respetar el contenido esencial del derecho reconocido ex art. 23.2 CE.⁴³ Por tanto el contenido del derecho vendría integrado por el acceder al cargo público, permanecer en el mismo y ejercer las funciones que comporta.

Es la facultad de desempeñar el cargo público el contenido implícito de ese derecho explícito del 23.2 CE la que mayor repercusión va a tener a nivel jurisprudencial, concretamente en lo que tiene que ver con la construcción jurisprudencial del *ius in officium*. Será aquí y en relación con esta facultad implícita del derecho fundamental, donde más concretamente cobre protagonismo la posible vulneración de los derechos de los diputados autonómicos catalanes en la oposición.

La consideración de que dentro del ámbito de protección del derecho fundamental del art. 23.2 CE se puede incluir el ejercicio de los derechos, deberes y facultades consustanciales a las funciones representativas del Parlamento como concreción de la más genérica facultad de desempeñar el cargo de la que venimos ha sido argumentada por el Tribunal Constitucional a partir de dos premisas de las que tenemos ya alguna idea.

La primera pasa por tener presente la idea de que el representante político es el instrumento que da funcionalidad al derecho del art. 23.1 CE y por ende un menoscabo de las facultades que le asistieren al diputado en el desempeño de tal cargo no supondría sino una simultánea vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos que en caso contrario quedaría vacío de contenido.

El segundo argumento nos lleva a recordar que el derecho explícito del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, rasgo que el TC como vimos extendió a la facultad implícita de desempeñar el cargo. Corresponde pues a la ley, debiendo entender incluidos, a estos efectos, a los reglamentos parlamentarios, determinar cuales sean los concretos derechos y facultades que asisten a ese diputado en el desempeño del cargo representativo. Una vez creados esas facultades y derechos pasarán a conformar lo que denominamos *ius in officium* del cargo representativo, dotando de una importante herramienta a los diputados como es el recurso de amparo para poder acudir directamente al TC⁴⁴ cuando esos derechos y facultades, en última instancia surgidos del art. 23.2 CE, sean ignorados o menoscabos por los órganos parlamentarios, no

42 PÉREZ ALBERDI (2013) págs. 53 y 54.

43 PULIDO QUECEDO (1992), págs 74 y 75.

44 En este sentido ver PULIDO QUECEDO (1992) pág. 305 donde define el status constitucional ex artículo 23.2 como "la posición fundamental que posee el titular del cargo representativo para hacer valer los derechos que dicho status protege ante el Tribunal Constitucional".

olvidando que ello serviría no sólo para proteger el derecho del representante sino también el derecho que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos.

Sin perjuicio de que a continuación estudiaremos la concreta vía a través de la que los diputados o grupos parlamentarios pueden hacer valer esa posibilidad de recurrir en amparo hay que tener presente que "no toda lesión de la legalidad del *ius in officium* creado por los reglamentos parlamentarios supone una lesión del derecho fundamental (...) únicamente tienen relevancia constitucional aquellas actuaciones de los órganos parlamentarios que o bien comporten un tratamiento desigual o discriminatorio o bien impidan o coarten derechos o facultades de los representantes que pertenezcan al núcleo de la función parlamentaria"⁴⁵. En este sentido, el TC ha ido delimitando cuáles son los derechos, deberes y facultades de los diputados que poseen esa relevancia. A los efectos de comprobar posteriormente, cuando hagamos el análisis de las STC 114/2017 y 124/2017, si algunos de los derechos, deberes o facultades que entraron en juego durante las sesiones parlamentarias de los días 6 y 7 de abril son merecedores de incardinarse dentro del núcleo de la función parlamentaria y cuya lesión por ende permitiría entender conculcado un derecho fundamental es ya necesario señalar que entre esos derechos merecedores de relevancia en el seno de la función parlamentaria se encuentra el derecho a presentar enmiendas⁴⁶.

Este derecho no es ni mucho menos el único que se comprende en el núcleo del cargo representativo. Así, se entiende que el derecho de palabra y de propuesta "son los polos en torno a los cuales gira la vida parlamentaria a los que cabría añadir el derecho a participar en los trabajos o actividades parlamentarias y el de acceder a los cargos electivos parlamentarios". De ese derecho al uso de la palabra nace el derecho del parlamentario a intervenir en los debates. Del derecho de propuesta surge el derecho de intervención, el de presentar enmiendas antes referido, de votar e interpelar, preguntar o presentar mociones como instrumento de control al Gobierno⁴⁷.

Decíamos que en la esfera de protección del art. 23.2 CE situamos de igual manera que el acceder y permanecer en el cargo público, el ejercicio de los derechos, deberes y facultades inherentes a la condición de cargo público representativo que nos ocupa. Ello lo conectábamos con la naturaleza de configuración legal que el derecho del 23.2 CE posee, teniendo presente la idea que es tarea de la ley (incluyendo los reglamentos parlamentarios) concretar esos derechos y facultades del diputado que pasarían a configurar el *ius in officium* de su cargo que pone a disposición de los diputados una valiosa herramienta para acceder directamente al TC solicitando el amparo cuando esos derechos y facultades sean menoscabados por los órganos parlamentarios. Hemos conocido también que no todo acto parlamentario que afecte a su actividad va a repercutir en el derecho reconocido ex art. 23.2 CE. Más allá de la pura y simple infracción de un precepto del Reglamento de la Cámara nosotros centramos la atención en la ignorancia o menoscabo de los derechos integradores del núcleo más esencial de la función parlamentaria y poder hablar así de lesión constitucional.

45 PÉREZ ALBERDI (2013), pág. 59.

46 SSTC 23/1990, de 15 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 27/2000, de 31 de enero y AATC 118/1999, de 10 de mayo y 35/2001, de 23 de febrero.

47 PULIDO QUECEDO (1992), págs. 320 y 321.

2. Regulación del derecho de enmienda en el RPC y la facultad de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias

Como mencionábamos con anterioridad, son varios los derechos y facultades que conforman ese núcleo esencial del cargo representativo de naturaleza parlamentaria (cuya lesión sí que permitiría hacer uso de ese recurso de amparo configurado como herramienta que el *ius in officium* derivado del 23.2 pone a disposición de los diputados). Vamos a centrar nuestra atención en dos: el derecho a presentar enmiendas, ya mencionado y otro que añadimos como es el derecho que asiste a los diputados catalanes a solicitar un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias. Vamos a estudiar en este punto como ese término "derecho de configuración legal" ha cobrado sentido en lo que se refiere a los diputados autonómicos catalanes y por tanto de qué manera se han concretado estas dos funciones que situamos en el núcleo esencial de la función parlamentaria.

Por lo que se refiere a la posibilidad de presentación de enmiendas y situándonos en el marco del procedimiento legislativo común, el art. 113 RPC (actual art. 115 RPC) otorga a los diputados y grupos parlamentarios un plazo de diez días para presentar enmiendas a la totalidad al proyecto o proposición de ley presentado y admitido a trámite. Merecen la calificación de enmiendas a la totalidad aquellas a través de las que se solicitan la devolución del proyecto o proposición de ley a sus autores o las que presentan un texto alternativo y congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa. Solo pueden ser presentadas por los grupos o por un diputado con la firma de cuatro más.

En cuanto a las enmiendas al articulado, una vez finalizado el plazo para solicitar las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales, o cuando estas ya se han celebrado, los diputados y grupos disponen de un plazo de quince días para la presentación de enmiendas al articulado de los proyectos y proposiciones de ley. La Mesa de la comisión ante la que se esté tramitando la proposición estudiará la admisión a trámite y, en su caso, ordenará su publicación. Las enmiendas, en este caso, pueden revestir tres formas distintas: de supresión, de modificación y de adición. En el caso de que sean de modificación o adición la enmienda habrá de contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que tendrá que ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa. También puede tratarse de una enmienda que persiga mejorar la forma de la iniciativa, de acuerdo con las normas de técnica legislativa.

Por lo que tiene que ver con la facultad que asiste a los parlamentarios catalanes de solicitar dictamen al Consejo de Garantías, hemos de partir del art. 76.2 EAC⁴⁸ que contempla que el Consejo puede dictaminar, en los términos que establezca la ley, la

48 Art. 76.2 EAC: "El Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar, en los términos que establezca la ley, en los casos siguientes:

b) La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento."

adecuación al Estatuto y a la Constitución de las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento. Hemos de remitirnos ahora al art. 16.1 b) LCGE⁴⁹ que reitera la idea de que el Consell dictamina sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las proposiciones de ley sometidos al Parlamento, incluidos aquellos que se tramiten en lectura única.

En este caso del art. 16.1 b) están legitimados para pedir dictamen al Consejo dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados y el Gobierno. Los diputados que por esta vía soliciten un dictamen al Consejo deben comunicarlo a la Mesa del Parlamento en el plazo de tres días desde la publicación en el BOPC del dictamen de la comisión legislativa y de los votos particulares y enmiendas reservadas, o del informe de la ponencia, si la comisión tiene delegada competencia legislativa plena. La Mesa debe acordar la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud y remitirla al Consejo, si procede, en dos días. En el capítulo siguiente se desarrollarán determinadas ideas que consideramos clave para entender con claridad el marco normativo en el que nos movemos realmente cuando hablamos de poder solicitar dictamen al Consejo y como eso entronca con la respuesta dada por el Tribunal Constitucional.

3. Las diferentes vías procesales de defensa del art. 23.2 CE ante el TC

Corresponde en este momento abordar el análisis del art. 42 LOTC, vía natural de protección del derecho de acceso y permanencia en los cargos parlamentarios que nos ocupa.

Es preciso dejar claro desde el principio que si bien es el art. 42 LOTC el que contiene el mecanismo que permite el control de los actos de naturaleza no legislativa que vulneren derechos fundamentales no es esta la vía que daría lugar a las Sentencias 114 y 124/2017. Estos pronunciamientos son fruto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y no tienen pues su origen en el recurso de amparo ex art. 42 LOTC. Ocurre que al ser ese recurso de amparo "el *standort* de defensa natural del cargo representativo de naturaleza parlamentaria" nos interesa tratarlo en tanto que hace posible enfrentar al intérprete supremo de la Constitución (TC) y al órgano que expresa el principio democrático en nuestro sistema constitucional (en este caso Parlamento autonómico)⁵⁰.

Sí será la vía del art. 42 LOTC la utilizada por el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña para dirigirse al TC solicitando el amparo en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron su solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias en relación con la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y de transitoriedad jurídica. Las recientes Sentencias 10/2018 y 27/2018 de 5 de febrero y 5 de marzo, respectivamente, terminarían estimando el

49 Art. 16.1 b) LCGE: "El Consejo de Garantías Estatutarias dictamina sobre:

b) La adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la aprobación del Parlamento, incluidos aquellos tramitados en lectura única".

50 Sobre el recurso "face a la Cour" ver PULIDO QUECEDO (1992) pág. 470.

recurso de amparo y considerando la vulneración del art. 23.2 de los diputados del Grupo recurrente⁵¹. Todo ello sin perjuicio de que el TC en las sentencias en las que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las leyes del referéndum y transitoriedad entró a valorar, y de hecho fue un pilar importante en el que basó su fallo, los aspectos con incidencia en el art. 23.2 que durante la tramitación de las proposiciones de ley surgieron.

El art. 42 LOTC dispone que "las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes".

A tenor de lo dispuesto en el artículo hay que tener en cuenta tres aspectos importantes para hacer uso de este particular recurso de amparo: sólo puede interponerse contra decisiones o actos que no tengan valor de ley, que los mismos vulneren algún derecho o libertad fundamental y que, a tenor de lo que dispongan las normas internas de la Cámara, sean firmes.

Por lo que se refiere a la noción de "decisiones o actos sin valor de Ley" contra las que cabe interponer el recurso de amparo ex art. 42 (como primer requisito), es claro que quedan excluidos todo recurso contra leyes orgánicas, leyes, Decretos-Leyes y Decretos legislativos. El Tribunal Constitucional ha equiparado a las normas con valor de ley a los Reglamentos Parlamentarios, Estatuto de Personal de las Cortes y Resoluciones de la Presidencia o Normas similares, dictadas, previa audiencia de la Junta de Portavoces. Desde el punto de vista de la delimitación positiva y con base en la Providencia de 29 de octubre de 1990 debemos entender por decisiones o actos sin valor de ley toda declaración de juicio, de conocimiento, de deseo, incluso de opinión de un órgano de las Cámaras⁵².

La segunda limitación, si así quiere llamarse, impuesta por la especial naturaleza del recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC a la facultad de revisión de las decisiones de las Cámaras pasa irremediabilmente por razonar la supuesta lesión de un derecho fundamental. Por regla general este derecho fundamental será el contenido en el art. 23.2 CE. No obstante, puede tratarse de otros como pudiera ser el derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 CE.

Por último es preciso que esos actos o decisiones sin valor de ley que comporten la vulneración de un derecho fundamental deben sean merecedores de la calificación de "firmes" a tenor de lo dispuesto en la norma interna de la Cámara. Por lo que se refiere a la firmeza de los actos no legislativos de naturaleza parlamentaria cabe entender todos aquellos actos o decisiones que proceden del Pleno, del Presidente, de la Mesa o las Comisiones que se refieran a la relación que los parlamentarios y los grupos parlamentarios guardan con la Cámara. Decir que en este tipo de actos la firmeza tiene lugar automáticamente en el momento de la publicación o notificación quizás sea desconocer un elemento importante a estos efectos como es la reconsideración.

51 En el siguiente capítulo las estudiaremos en profundidad.

52 Confrontar con PULIDO QUECEDO (1992) págs. 476 y ss.

En este sentido la jurisprudencia ha sostenido en alguna resolución que la formulación del recurso de amparo que nos ocupa requiere que se haya planteado la solicitud de reconsideración⁵³.

Así, el carácter subsidiario que rodea al recurso de amparo permite deducir que se exige el agotamiento de las vías previas. En conclusión, los actos no legislativos de naturaleza parlamentaria pueden recurrirse directamente ante el Alto Tribunal una vez sean firmes como señala la LOTC. Como regla general esta firmeza nace con la publicación o notificación, salvo que el Reglamento establezca la posibilidad de solicitar la reconsideración de la decisión adoptada ante el mismo órgano que la tomó⁵⁴.

Por lo que se refiere a la legitimación para interponer el recurso que nos ocupa cabe destacar que si bien puede plantearlo la persona directamente afectada (el diputado a título individual), el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal ex art. 46.1 a), el TC ha extendido esta legitimación. Esta ampliación de la legitimación nos interesa desde el punto de vista de los grupos parlamentarios los cuáles también van a poder interponer el recurso de amparo del art. 42 LOTC de los que se ha dicho que «ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo»⁵⁵.

Por último, señalar que el recurso podrá ser interpuesto en el plazo de tres meses desde que la decisión o acto sin valor de ley sea firme.

4. Minorías parlamentarias

El término "minorías parlamentarias" será de constante uso por el TC en las Sentencias 114 y 124/2017 en su análisis de la vulneración de los derechos de la oposición los días 6 y 7 de septiembre. Es por ello casi obligada la profundización en lo que rodea a estas *minorías* en tanto que constituyen un eje importante de los razonamientos del Tribunal.

En un Estado democrático como el nuestro, si bien existe un principio mayoritario que hace que los más, independientemente del partido político al que pertenezcan, sean quienes terminen decidiendo, no debemos dejar de lado al principio minoritario que lleve a incorporar a los menos en el proceso de adopción de decisiones. En él, con altas dosis de probabilidad, los menos no lograrán imponer sus posturas y puede que ni siquiera sean determinantes para la adopción final de la decisión. Sin embargo, como exigencia del valor igualdad y del valor libertad al menos debe respetarse su

53 En relación con estas ideas ver PULIDO QUECEDO (1992) págs 489 y ss y STC 161/1988, de 20 de septiembre; así como las citadas por GARCÍA ROCA (1999) págs 262 y 263.

54 El artículo 38 RPC dispone que "Si un grupo parlamentario discrepa de una decisión adoptada por la Mesa del Parlamento en cuanto al cumplimiento de las funciones a las que se refiere el artículo 37.3.a, d y e, puede solicitar su reconsideración".

55 SSTC 298/206 de 23 de Octubre; 81/1991, de 22 de abril (F.J 1º); y 177/2002, de 14 de octubre (F.J 1º).

intervención en la deliberación.

Esta idea de poder poner de manifiesto las distintas opiniones en el seno del proceso deliberativo hace que ese principio mayoritario del que empezábamos hablando deje paso a otro más elemental como sea el del pluralismo. El intercambio de opiniones que viene dado por ese poder participar de las minorías en el debate permite en última instancia legitimar la decisión final, la cuál no será vista ya como una imposición de la mayoría, sino como fruto de una confrontación de opiniones previa en el que todas las partes estén en un plano de igualdad. Así, "el Estado democrático ha de ser un estado inclusivo (...) involucrando a todos los participantes, con independencia de la opción que defiendan y de su relevancia numérica, en las distintas fases del procedimiento y no sólo en el momento último de la votación"⁵⁶.

Dicho esto, consideramos apropiado tomar como referencia el concepto de minoría que se basa en el que se considera el único criterio posible, esto es, el numérico. Así, debe entenderse por minorías "aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica"⁵⁷. Nos referimos pues a aquellas fuerzas políticas que tras haber participado en un proceso electoral, en el que otros partidos han conseguido más escaños, se sitúan en una posición de inferioridad numérica en las Cámaras.

En el caso del Parlament de Catalunya, durante la XI Legislatura, los grupos abiertamente independentistas (Junts pel Sí y la CUP) sumaban 72 escaños de 135 que componen la Cámara. De esta manera dos partidos que se habían presentado a las elecciones con el firme objetivo de declarar la independencia y que impulsaron la tramitación y finalmente aprobación de las "leyes de ruptura" superaban la mayoría absoluta de la Cámara. El resto de grupos: Ciudadanos, PSC, PPC y Catalunya Sí Que Es Pot⁵⁸ sumaban 63 escaños situándose de este modo en esa posición de inferioridad numérica de la que hablábamos anteriormente.

En el caso que nos ocupa, la merma de derechos de los diputados de la oposición afecta principalmente al derecho a presentar enmiendas y solicitar dictamen del Consejo. En relación al primero cabe destacar que la posibilidad de presentar enmiendas no es sino la opción que queda a las minorías que de otro modo no pueden participar en la iniciativa legislativa. Tras la presentación de las enmiendas se abre una fase de deliberación, clave en el Estado democrático. Como veníamos diciendo el que las minorías participen en esa fase de debate sirve "para que la regla mayoritaria se legitime a través de la implicación en el procedimiento de unas minorías que saben que, al dar a conocer sus ideas pueden influir, bien en la decisión que se adopte, bien en los ciudadanos"⁵⁹.

56 Paloma REQUEJO (2000), *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, pág. 30

57 REQUEJO (2000), pág. 33.

58 En este grupo encontramos tanto a diputados que critican la tramitación de las leyes, como a diputados que apoyan su tramitación e incluso su aprobación. Se trata de un grupo con grandes tensiones internas que se refleja en la división existente a la hora de votar.

59 REQUEJO (2000), pág. 97.

En conclusión, en un Estado democrático el derecho que tienen las minorías a que sus posturas sean expuestas y discutidas es esencial, en íntima conexión con el valor del pluralismo y calidad del Parlamento⁶⁰. Así, garantizar la supremacía de la Constitución lleva irremediablemente a garantizar que, en los ámbitos parlamentario y jurisdiccional, "las minorías nunca van a ser sojuzgadas por unas mayorías que, en ningún caso, podrán erigirse en titulares del poder soberano"⁶¹.

5. Las SSTC 114/2017 y 124/2017

Los primeros y más importantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de la aprobación de las "leyes de desconexión" los podemos encontrar en la STC 114/2017 de 17 de octubre y en la STC 124/2017 de 8 de noviembre. Estas sentencias tienen su origen en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña. A nosotros nos interesan las cuestiones referidas a la tramitación parlamentaria que en ellas se contienen. Esto es, dejamos a un lado todas las consideraciones que el Tribunal realiza de índole material o de fondo y en última instancia dirigidas a constatar el reiterado incumplimiento por el Parlamento catalán de las resoluciones que el Tribunal dictó en el sentido de impedir, por cuestiones materiales, la admisión y tramitación de iniciativas como las que nos ocupan. Nos interesa pues, saber, si durante la tramitación de estas iniciativas podemos encontrar algún vicio que permita invalidar el procedimiento. En este sentido cabe destacar que obviar o vulnerar los artículos que regulan el procedimiento legislativo puede permitir calificar de inconstitucional la ley de que se trate "cuando se altere con ello, de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras", como las sentencias recuerdan⁶².

Antes de entrar a enjuiciar los hechos que se produjeron los días 6 y 7 de septiembre el Tribunal reflexiona sobre dos puntos que hemos tratado con anterioridad: la conexión entre el valor igualdad y el respeto a la oposición y derechos de las minorías⁶³ y el vínculo que también existe entre los apartados primero y segundo del art. 23 CE. Como sabemos, estos derechos pudieron ser vulnerados en caso de que se hubiera incurrido en infracciones del Reglamento que supusieran afectar al núcleo más esencial de la función de los representantes políticos.

En este sentido, consideramos que el Tribunal Constitucional podía haber dado continuidad a esta argumentación para conectarlo con el derecho de enmienda. No consideramos apropiado ni proporcional despachar la tan grave vulneración que supuso para el derecho de los diputados la imposibilidad de presentar enmiendas a la totalidad, o el reducido plazo de dos horas para formular enmiendas al articulado como un privilegio otorgado por la portavoz del grupo de la mayoría en una sola frase. La misma

60 Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR (1991), *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografía núm. 20, pág. 168.

61 REQUEJO (2000), pág. 165.

62 STC 114/2017, de 17 de octubre, (F.J. 6º, A).

63 STC 136/2011, de 13 de septiembre, (F.J. 8º).

la encontramos dentro del análisis que se hace de las infracciones directas o inmediatas del Reglamento. No obstante, compartimos la frase de la que hablamos: "el derecho de enmienda (...) entronca con el de carácter fundamental de los representantes al ejercicio del cargo que garantiza el art. 23.2".

Precisamente por ser el derecho de enmienda una concreción del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE y ser un instrumento al servicio del valor pluralismo político debiera haber sido objeto de mayor atención por el Tribunal, el cuál despeja toda duda sobre su omisión al decir que "la ordenación de las facultades de enmienda de los representantes corresponde a los reglamentos parlamentarios, sin que sea identificable principio constitucional que imponga que en todo procedimiento legislativo deba existir, necesariamente, un trámite para la presentación de enmiendas a la totalidad"⁶⁴.

No compartimos esta postura desde el momento en que no se trata aquí de estudiar la naturaleza del derecho de configuración legal del art. 23.2 CE. El RPC contempla sobradamente la facultad de presentar enmiendas a los diputados. Se trata de enjuiciar la vulneración de una facultad, que, reglamentariamente prevista, se integra en el status del cargo público de naturaleza representativa, parlamentaria.

Descubrimos pues, que el protagonismo que durante las sesiones plenarias tuvo esta (no) facultad de presentar enmiendas (guardando relación directa con la función representativa y con las potestades legislativa y de control, siendo un derecho primordial que incorpora el mandato parlamentario y entrando a formar parte del contenido mínimo del derecho garantizado ex art. 53.1 en relación con el 23⁶⁵) queda en la sentencia sin más examen y consideración cuando en principio todo apuntaba a lo contrario, desde el momento en que se incluye como primer ejemplo de la reducción drástica de las posibilidades de intervención del resto de los diputados que la mayoría perpetró.

Por otra parte, no podemos dejar de considerar el hecho de que los diputados no contaran con la información necesaria, como mínimo 48 horas antes de la sesión, que servía de base para el debate⁶⁶. Como recuerda la sentencia, en el derecho a desempeñar el cargo representativo también podemos encontrar garantizado el poder hacerlo en "iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos", sin que puedan quedar privados, "del tiempo necesario para el estudio en detalle de los mismos"⁶⁷.

Por tanto, se constata la vulneración de dos derechos de los diputados que situamos en el núcleo esencial de la función representativa que los diputados asumen, hablamos del derecho de enmienda y del que busca que los diputados conozcan, con la antelación suficiente, la información de relevancia para tratar el asunto de que se trate. El Tribunal

64 Tiene sentido esta reflexión contenida en la STC 114/2017 para el caso del RPC. De hecho, en determinados procedimientos hasta se excluye expresamente la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad. Es el caso de la tramitación de proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña (art. 126.2) o en el caso de las proposiciones de textos consolidados (art. 144.2).

65 REDONDO GARCÍA, Ana M^a (1997): "La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución" en PAU i VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*. Pamplona, Aranzadi, pág. 385.

66 Sobre el art. 82 RPC ya hemos hablado en el capítulo anterior.

67 STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6º, C)

concluye en relación con estos aspectos que "no siempre la reducción de plazos y abreviación de tiempos para los actos parlamentarios constituye un ilícito, y meno aún con relevancia constitucional". Hay que tener presente en este análisis que la finalidad perseguida por los grupos proponentes y responsables del atropello de los derechos de la oposición, no es otra que conseguir aprobar a la mayor brevedad las "leyes de desconexión" que nos ocupan impidiendo de este modo el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC y una posterior, y más que probable, suspensión de la tramitación.

Hay que señalar, en relación a las enmiendas a la totalidad, que no se trata de que se recortara el plazo para presentarlas, directamente se negó. En relación a las enmiendas al articulado que durante tan solo dos horas pudieron presentarse consideramos, al igual que para la manera de retorcer el reglamento en relación con el art. 82 y terminar negando ese plazo de 48 horas, que la Mesa de la Cámara en ningún caso veló por el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que en el seno de las previsiones excepcionales (como puede ser la salvedad contenida en el art. 82 o en el procedimiento de urgencia) deben cobrar sentido⁶⁸. A ello hay que añadir que la abreviación de tiempos que tuvo lugar sí tiene relevancia constitucional, quedando afectado el art. 23.2 CE al ser los diputados privados de dos funciones que se consideran nucleares del *ius in officium* que de los cargos parlamentarios se predica.

En coherencia con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, que llega a hablar de "práctica parlamentaria netamente totalitaria"⁶⁹, hemos considerado en primer lugar destacar las vulneraciones que se produjeron y que no del todo fueron analizadas por el Tribunal Constitucional, que optó por centrarse en el orden formal más estricto, esto es, en la vía reglamentaria que se siguió para la aprobación de las normas, no entrando en profundidad en las cuestiones, también formales, que en su seno se suscitaron pero dotadas de una relevancia constitucional nada desdeñable.

Una vez analizadas las infracciones cometidas en relación a dos derechos concretos de los diputados⁷⁰, consideradas suficientes para entender vulnerados artículos del Reglamento que conllevan una alteración del proceso de formación de la voluntad en el seno de la cámara, es el momento de analizar si el procedimiento en el que incardinamos estas vulneraciones concretas es merecedor a su vez de algún reproche de inconstitucionalidad. Es ahora el momento de examinar la que sea, quizás, la *infracción directa o inmediata* más genérica, por englobar en su seno otras, dotadas, eso sí, de relevancia constitucional.

En primer lugar cabe decir que sobre el aspecto que ahora tratamos creemos que existe una confusión tanto por la mayoría independentista, incluida la Mesa, que los días 6 y 7 de septiembre se convirtieron en directores de la tramitación parlamentaria, pero también por parte del Tribunal Constitucional a la hora de dar respuesta a la cuestión referente al cauce utilizado para aprobar las normas. Corresponde así, aclarar qué vías fueron las utilizadas y considerar si las creemos correctas o no y, en su caso, cuáles

68 Confrontar con STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6º, C).

69 Un análisis sobre el obstruccionismo parlamentario puede verse en Santaolalla López, Fernando (1984): *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editora Nacional.

70 Añadimos un tercer derecho, como es el de poder solicitar Dictamen al Consejo, del que hablaremos en el siguiente capítulo.

hubieran sido las apropiadas.

Si recordamos como comenzó la sesión del 6 y 7 de septiembre tenemos claro que el artículo del Reglamento que entra en juego en ese momento es el art. 81 RPC. El precepto permite alterar el orden del día del Pleno a propuesta de, entre otros, dos grupos parlamentarios y obviar el cumplimiento de determinados trámites reglamentarios si así lo acuerda la mayoría absoluta de la cámara. Recordemos que en nuestro caso, la mayoría absoluta aprobó la alteración del orden del día y la exención de determinados trámites.

Es preciso destacar que el art. 81 RPC es el único precepto cuya aplicación pretendió (y consiguió) la mayoría independentista, con el apoyo de la Mesa. Es importante aclararlo porque el Tribunal y con posterioridad, políticos de la esfera soberanista, han creado cierta confusión al introducir el procedimiento de lectura única como otro protagonista de esta cuestión, procedimiento que en ningún caso se aplicó y ni siquiera se mencionó durante las múltiples cuestiones de orden que se suscitaron esos días.

Lo dispuesto en el art. 81 RPC con casi idéntica literalidad y similar contenido material lo contempla el Reglamento del Parlamento de Cataluña desde su versión del año 1980 en el art. 61.4 RPC, no habiendo sido modificado en ninguna de las múltiples reformas que ha sufrido la norma. Por su parte, el art. 98.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados permite, igualmente, alterar el orden del día del Pleno a petición de los Grupos. Lo que si exige, sin posibilidad de que la mayoría absoluta pueda levantar ese requisito, es que el asunto que se incluya haya cumplido los trámites reglamentarios que así lo permitan.

Por tanto, en relación a la aplicación del art. 81.3 RPC hemos de hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, consideramos invocado y aplicado de manera correcta el primer inciso del artículo, que permite, a petición de dos grupos, alterar el orden del día. Como hemos visto no supone ninguna innovación, contemplado en otros reglamentos parlamentarios.

En segundo lugar, no consideramos bien entendido y por ende aplicado la parte del precepto que, en principio, permitía por mayoría absoluta eliminar determinados trámites parlamentarios. La literalidad del precepto es la siguiente: "Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta".

Creemos que en ningún caso se está permitiendo a la mayoría absoluta decidir que trámites del procedimiento legislativo van a existir o no, de lo que se está hablando es de la posibilidad de excluir, si así lo decide la mayoría absoluta, ciertos trámites previos a que se inicie el procedimiento legislativo en sí, que creemos van referidos a cuestiones netamente formales alejadas en todo caso de trámites que pudieran incluirse en el núcleo de la función representativa como terminó ocurriendo en nuestro caso. Tal vez sería conveniente adoptar la redacción contenida en el art. 98.3 RCD que no deja lugar a duda sobre que "trámites parlamentarios" son los que van a poder quedar al arbitrio de la mayoría de la cámara: "cuando se trate de incluir un asunto, éste tendrá que haber cumplido los trámites reglamentarios que le permitan estar en condiciones de ser

incluido".

Así, si bien entendemos que está correctamente incluido en el orden del día ex art. 81.3 RPC el debate de las proposiciones de ley del referéndum y de transitoriedad (al margen de que por cuestiones materiales iniciativas de esa índole no debieron ser tramitadas), en ningún caso puede aceptarse que el inciso que sigue en ese mismo apartado fuera utilizado para trasladar una supresión, que creemos pensada para trámites previos al comienzo de la tramitación legislativa propiamente dicha, a trámites nucleares del procedimiento legislativo y más que esenciales en lo que respecta al *ius in officium* de los diputados.

Tal vez falte aclarar que trámites son esos que se pueden excluir (nosotros hemos hecho una propuesta más arriba) y cuáles son los pasos o qué procedimiento legislativo concreto ha de seguirse una vez el asunto ha sido incorporado al orden del día ex art. 81.3 RPC. La ausencia de esta regulación posterior a la inclusión del asunto en el orden del día unida a la interpretación interesada del resto del precepto y a la celeridad con la que se querían aprobar las iniciativas llevó, como en efecto señala el Tribunal, a la articulación de un procedimiento un tanto *ad hoc* por parte de la mayoría parlamentaria.

En relación a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al hilo de este aspecto del art. 81.3 RPC no compartimos que desde el primer momento de aplicación del precepto la mayoría se "sirvió de él para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce..."⁷¹. En todo caso, el procedimiento creado por la mayoría comenzó una vez el asunto ya fue incluido en el orden del día a través del art. 81.3 RPC. Para el Tribunal, este precepto "no consiente tal operación". Esta consideración la realiza el Tribunal en mitad de un razonamiento en el que está mezclando los hechos producidos y sin distinguir los dos incisos del art. 81.3 RPC. Así, el "no consiente tal operación" debiera referirse al ya criticado hecho de eximir trámites que el precepto no permite eliminar pero no es predicable a la operación misma de incluir un nuevo punto en el orden del día.

Dicho esto, compartimos todas aquellas críticas del Tribunal que van dirigidas a considerar que una vez incluido el asunto ex art. 81.3 RPC debería haberse iniciado un procedimiento legislativo concreto de los contemplados en el Reglamento pues "sólo entonces, incoado ya y en marcha el procedimiento, serían también identificables los trámites realizados y los aún pendientes y la posibilidad o no de omitir o excluir fundadamente algunos de estos últimos para la incorporación del asunto a un orden del día del Pleno, posibilidad que en modo alguno puede decirse ilimitada"⁷².

Por tanto, si la clave está en que no es el art. 81.3 RPC el idóneo para continuar la tramitación del asunto incorporado, en tanto que no abre la puerta a ningún procedimiento legislativo *strictu sensu*, hubieran podido salvarse estos reproches con la solicitud de tramitar las proposiciones por el procedimiento de lectura única, una simple invocación a este procedimiento que hubiese permitido echar abajo las tachas de que la mayoría "innovó el RPC mismo". Sin embargo, la reforma del RPC aprobada en el 26 de julio de 2017 que entre otros artículos modificaba el del procedimiento de lectura única había sido recurrida ante el TC. En efecto, el art. 135.2 RPC relativo a esa vía,

71 STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6º, C).

72 STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, C).

estaba suspendido por providencia del Tribunal de 31 de julio de 2017 al tiempo en el que hubiera sido favorable para los grupos su aplicación los días 6 y 7 de septiembre⁷³.

Así, los grupos de la mayoría sabían que con la redacción previa a la reforma del Reglamento no era posible tramitar por lectura única las proposiciones sin contar con el apoyo del resto de los grupos. Por ello entendemos que prefirieron obviar la referencia a este trámite, cuyos requisitos de aplicación no se reunían y optar por interpretar de manera retorcida el art. 81.3 CE haciéndolo parecer la puerta de inicio de un procedimiento legislativo, lo que se aleja bastante del espíritu del precepto y de "cualquiera de las vías previstas como *numerus clausus* en el RPC"⁷⁴.

⁷³ El nuevo artículo 135.2 RPC surgido de la reforma del Reglamento aprobada el 26 de julio de 2017 señala que: "El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1". El Tribunal Constitucional dictó el 29 de noviembre de 2017 una sentencia interpretativa en la que se dispone que "no es inconstitucional el art. 135.2 RPC, interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8, en el sentido de que su redacción no significa que excluya la posibilidad de articular un trámite de proposición de enmiendas y debate sobre ellas". En ese fundamento mencionado el Tribunal reconoce que el silencio que guarda el precepto respecto del trámite de enmiendas no supone que se prescinda de él; sino que debe entenderse como falta de una expresa previsión normativa.

⁷⁴ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, C).

III. EL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS

Sin duda, la más reiterada queja por parte de los diputados de la oposición los días 6 y 7 de septiembre en el Pleno del Parlamento de Cataluña versó sobre el órgano que da título a este capítulo o, mejor dicho, sobre la imposibilidad de solicitar dictamen al mismo. Estudiamos ahora la naturaleza y principales características de este órgano y comprobaremos si verdaderamente existió la vulneración que se denunciaba.

1. Naturaleza y legitimación

A la hora de exponer las principales características del Consejo de Garantías Estatutarias vamos a emplear como término de comparación al Consejo Consultivo de Andalucía, por las diferencias tan evidentes que entre los dos pueden apreciarse.

El Consejo de Garantías Estatutarias, regulado en la Ley 2/2009, de 12 de febrero trae causa de los arts. 76 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Consejo es una institución que se adscribe a la Generalitat y que tiene como principal función la de velar porque las disposiciones de esta se adecuen al Estatuto y a la Constitución. Más concretamente, el Consejo dictamina sobre la adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de autonomía antes de su aprobación por el Parlamento catalán y sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley (antes de ser aprobados), de los decretos leyes (antes de ser convalidados) y de los proyectos de decreto legislativo.

Es importante destacar que el dictamen que pudiera recaer sobre alguna de estas normas en ningún caso tiene carácter preceptivo, sino que tiene carácter facultativo. Cosa distinta ocurre respecto de la interposición por el Parlamento o el Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad, del planteamiento de un conflicto de competencias y de un conflicto en defensa de la autonomía local, en relación con los cuales, antes de acudir al Tribunal Constitucional, el Consejo tiene la obligación de pronunciarse.

Por lo que a nosotros interesa, conviene destacar que los arts 76.2 b) EAC y 16.1 b) vienen a señalar que antes de que se aprueben las proposiciones de ley sometidas a debate y votación pueden (no existe carácter preceptivo pues) ser sometidas a dictamen del Consejo para que este se pronuncie sobre su adecuación al Estatuto y a la propia Constitución.

Hay que decir que las proposiciones de ley antes de ser aprobadas pueden ser sometidas al Consejo para que este se pronuncie sobre su constitucionalidad y conformidad al Estatuto, lo que lleva irremediablemente a entrar en el terreno de la legitimación. En el caso que nos ocupa, el de una proposición de ley, son dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados y el Gobierno los que pueden pedir dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, según dispone el art. 23. b) de la Ley del Consejo. Ahora bien, que los mencionados estén legitimados para acudir con la proposición de ley al Consejo para que este dictamine sobre ella no significa que no deban cumplir otros requisitos procedimentales con carácter previo a acudir al Consejo.

Así, los diputados o grupos que pretendan dirigirse al Consejo tienen que comunicarlo a la Mesa del Parlamento. No queda sin más en un acto de comunicación, sino que la Mesa tiene capacidad decisoria en el sentido de admitir o inadmitir a trámite la solicitud. Por tanto, de ser aprobada por la Mesa la solicitud y superado el primer filtro, la solicitud de dictamen debería superar aún un segundo filtro ya en el Consejo, que deberá pronunciarse en el plazo de tres días sobre la admisión o inadmisión de la misma (art. 25.1 LCGE).

Trayendo de nuevo la idea de la confusión sobre el procedimiento que se estaba empleando para la aprobación de las proposiciones y aún descartado ya que aquel fuera el de lectura única, el haber sido tramitado por esta vía hubiera "beneficiado" en este caso a los diputados que pretendían solicitar el dictamen pues hubieran podido ahorrarse el primer filtro, el de la Mesa del Parlamento. Ello es así toda vez que el art. 26 bis LCGE, en el marco de las proposiciones de ley tramitadas en lectura única de las que se pretenda solicitar dictamen, configura la comunicación a la Mesa de las intenciones de los diputados o grupos solicitantes como un acto de comunicación *strictu sensu*, sin que el órgano tenga capacidad para admitir o inadmitir a trámite. Como decimos, no pueden acogerse a ello los diputados de la oposición porque no nos encontrábamos en un procedimiento de lectura única.

Todo ello nos da una idea de la naturaleza del Consejo y de los elementos esenciales que manejaremos para finalmente considerar si apreciamos o no vulneración del *ius in officium* de los diputados. Antes de ello, aportaremos algunos datos relativos al Consejo Consultivo de Andalucía que nos permitirán comparar ambos órganos consultivos⁷⁵.

El Consejo Consultivo de Andalucía, regulado en la Ley 4/2005, de 8 de abril es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía. También se configura como supremo órgano de asesoramiento de las Entidades Locales y de las Universidades Públicas, entre otros.

Mientras que en el Consejo de Garantías Estatutarias, para una gran parte de las materias, el dictamen no era preceptivo, siendo las menos respecto de las que sí lo era, en el caso andaluz parece ser a la inversa, diseñándose una amplia lista de materias sobre las que obligatoriamente debe emitirse dictamen por parte del Consejo, dejando

⁷⁵ Si bien la comparación la establecemos entre el CGE y el CCA, cabe matizar que el CGE convive con la denominada Comisión Jurídica Asesora, cuya naturaleza y funciones son identificables con las que posee el CCA. Al respecto de la Comisión Jurídica Asesora consideramos conveniente señalar lo siguiente: "La Comisión Jurídica Asesora es el alto órgano consultivo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Se trata de un órgano de naturaleza estatutaria, previsto en el artículo 72.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, que ejerce sus funciones con plena autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia. Se encuentra integrada por quince juristas de reconocido prestigio inamovibles durante el período de su mandato. Se relaciona con el Gobierno mediante la Consejería de la Presidencia. La Comisión Jurídica Asesora vela por la legalidad de la actuación de las distintas Administraciones catalanas. Tanto la Administración de la Generalidad como los diferentes entes locales de Cataluña están obligados, en una serie de materias, a recabar la opinión jurídica de la Comisión Jurídica Asesora antes de adoptar la decisión correspondiente. En estos casos, el dictamen de la Comisión es de solicitud preceptiva. En otras materias las Administraciones pueden solicitar su dictamen, pero no están obligadas a hacerlo (dictámenes de solicitud no preceptiva). Normalmente, los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora no son vinculantes para las Administraciones que los soliciten" (disponible en http://cja.gencat.cat/es/la_institucio/naturalesa_i_funcions/).

abierta la posibilidad de emitir dictamen sobre asuntos no incluidos en ese *numerus clausus* cuando por motivos de trascendencia o repercusión se considere.

Al margen del carácter preceptivo de los dictámenes que emite el Consejo Consultivo cabe destacar también la ausencia del protagonismo parlamentario que si veíamos en el Consejo de Garantías. Anteproyectos de reforma del Estatuto, Anteproyectos de leyes, proyectos de reglamentos son algunos de los asuntos sobre los que el Consejo será consultado preceptivamente, asuntos todos ellos que relacionamos con el Gobierno autonómico y no con el Parlamento. Es decir, en principio, a no ser que apliquemos la "especial trascendencia o repercusión" una proposición presentada en el Parlamento de Andalucía ni debe, ni en principio puede, ser informada con carácter previo a su aprobación.

Otros de los asuntos sobre los que será consultado preceptivamente son: Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma, conflictos de atribuciones entre Consejerías, Proyectos de Estatutos de las Universidades Públicas, revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros o expedientes tramitados por la Administración autonómica (cuando la consulta sea exigida por la ley y se trate de reclamaciones superiores a 60000 euros o anulaciones de oficio de actos administrativos, entre otras materias). También informará preceptivamente sobre asuntos relacionados con el urbanismo (modificaciones de figuras de planeamiento en las que concurran los requisitos citados en la ley) y sobre cuestiones del ámbito local como pueda ser la creación y supresión de municipios.

Como puede observarse las diferencias a nivel material entre los asuntos sobre los que dictamina el Consejo de Garantías y el Consejo Consultivo son más que evidentes⁷⁶. Mientras el Consejo Consultivo ha de dictaminar sobre cuestiones de muy diversa índole (actos del Consejo de Gobierno, asuntos tributarios, administrativos propiamente dichos, urbanísticos, municipales, principalmente) en las que no encontramos iniciativas legislativas que deban ser dictaminadas con carácter previo a su aprobación por el Parlamento, el Consejo de Garantías Estatutarias va a centrar su actividad prácticamente en asumir el papel de Tribunal Constitucional y examinar (si así se le requiere) la conformidad a la Constitución y al Estatuto de la práctica totalidad de iniciativas legislativas que pudieran tramitarse en el seno del Parlamento de Cataluña con carácter previo a la aprobación definitiva por este⁷⁷.

76 Sí hay algunas materias, concretamente dos, que encontramos en el ámbito de dictamen tanto del Consejo Consultivo como del Consejo de Garantías (además, con carácter preceptivo): conflictos en defensa de la autonomía local y el recurso de inconstitucionalidad.

77 Como señala RUIZ MIGUEL ya Muñoz Machado, al referirse al CGE indicaba que este organismo se desvía del modelo del Consejo de Estado "y adquiere características muy próximas a las que tiene en la actualidad el Consejo Constitucional francés al dictaminar sobre la constitucionalidad de la leyes". Esta consideración realizada al hilo de la competencia dictaminadora que el Consejo posee sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento es en cierta medida compartida por Font Llovet que observa numerosos paralelismos entre el Tribunal Constitucional y el CGE. Nosotros, en este sentido, compartimos plenamente la opinión de Ruiz Miguel que cree, como Trujillo, que subjetivamente en el caso catalán "hay un afán por reproducir hasta donde la Constitución lo permitiera el modelo institucional del Estado, para ser lo más Estado posible". Así, la creación del Consejo busca ser un sustitutivo de la jurisdicción constitucional, cosa que no tiene cabida, principalmente por impedírselo el art. 153 a) CE que atribuye en exclusiva al TC el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Para corroborar todas estas ideas acudir a Carlos RUIZ

Por todo ello, la diferencia en cuanto a la naturaleza de los dos órganos consultivos es clara. Así, en el Consejo de Garantías Estatutarias detectamos un carácter jurisdiccional-constitucional y jurisdiccional-estatutario que no encontramos en el Consejo Consultivo de Andalucía, cuya naturaleza viene a ajustarse a la propia de un órgano que auxilia tanto al Gobierno autonómico como a la Administración autonómica, de tipo consultivo y de relevancia estatutaria sin que sea detectable en ella ningún objetivo político-constitucional que persiga configurar como un Tribunal Constitucional propio a un órgano que no puede serlo.

La diferencia entre ambos órganos consultivos debe completarse acudiendo al terreno de la legitimación. Si más arriba veíamos quien la ostentaba para el caso del Consejo de Garantías en relación a una proposición de ley que estuviera tramitándose en el Parlamento, en el caso del Consejo Consultivo de Andalucía, con carácter general, el dictamen será recabado por el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros. Los Presidentes de las Entidades Locales de Andalucía, el Rector correspondiente y quienes ostenten la representación de Corporaciones u Organismos Públicos harán lo propio en los casos en los que deba solicitarse el pronunciamiento del Consejo.

Con todo lo dicho consideramos que hemos expuesto las ideas teóricas y/o doctrinales más elementales a fin de poder adentrarnos en la consecución de nuestro verdadero objetivo, que será materializado en el siguiente apartado: llevar a cabo el análisis concreto que nos permita en última instancia concluir si se vulneró o no el derecho de los parlamentarios a solicitar un dictamen al CGE al hilo de la tramitación de las proposiciones de ley del referéndum y de transitoriedad.

2. La solicitud de dictamen al Consejo en la tramitación de las "leyes de desconexión"

En primer lugar, y dando continuidad a lo expuesto al fin del apartado anterior, hay que señalar que compartimos completamente las consideraciones del Tribunal Constitucional contenidas a este respecto en la STC 114/2017 (f.6, apartado D) y en la STC 124/2017 (f. 6, apartado C).

El razonamiento que hacemos para estar de acuerdo es el siguiente: Con la modificación del orden del día por la vía del art. 81.3 RPC se introduce como nuevo punto el debate y votación de las proposiciones de ley de ruptura. A partir de ahí, como hemos razonado anteriormente, comienza algo que no es merecedor de ser llamado procedimiento bajo la aplicación errónea y torticera del art. 81.3 RPC en su segundo inciso. Dentro de eso que nosotros no consideramos procedimiento se producen concretas vulneraciones de derechos nucleares e integradores del *ius in officium* de los diputados. Situamos ahí el poder solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias

MIGUEL (1995), Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos, Madrid, Dykinson, págs 202 y ss y a la STC 31/2010 de 28 de junio en cuyo fundamento jurídico 32 se razona de este modo, para terminar declarando la inconstitucionalidad y nulidad del art. 76.4 EAC que atribuye carácter vinculante a los dictámenes del CGE «con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto».

sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las proposiciones de ley antes de sustanciar el trámite de la votación de las mismas. La posibilidad de iniciar el trámite de solicitud (que como sabemos tiene su primer filtro en la Mesa del Parlamento) fue cercenada por los grupos proponentes de la iniciativa, los cuales, como ya sabemos, se valieron de lo dispuesto en el art. 81.3 RPC *in fine* para proponer una votación en la que se decidiera qué determinados trámites del procedimiento legislativo no se iban a poder materializar, algo completamente ajeno a la filosofía del precepto. Así, la mayoría absoluta del Pleno aprobó eliminar, entre otras, la posibilidad de los grupos de la oposición de iniciar el trámite de solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias.

Ya conocemos la regulación relativa a la legitimación para poder pedir el dictamen y los datos básicos sobre el procedimiento para ello. De aquella se desprende "que la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias es, para los grupos y diputados legitimados por la Ley al efecto, una garantía que trae causa del propio EAC y que se incardina como tal facultad, en el curso del procedimiento legislativo"⁷⁸. Por tanto, negar la posibilidad, mediante una votación en el Pleno de la Cámara, de dar inicio al procedimiento para solicitar dictamen del Consejo no puede considerarse sino como un ataque a la "integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la Ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional"⁷⁹.

En nuestra opinión, si bien pensamos que hubiese sido positivo y enriquecedor poder conocer mediante un dictamen del Consejo su parecer sobre la constitucionalidad de las proposiciones de ley no obviamos el hecho de que la mayoría independentista tuviese bastante recelos en que eso se llegara a producir pues, creemos, era bastante evidente el contenido de ese dictamen. Sin embargo, ese tacticismo político no puede justificar que al amparo de un precepto equivocado un acuerdo de la mayoría absoluta del Pleno obviara artículos del Estatuto de Autonomía y de la Ley del Consejo negando a los diputados la tan sola puesta en marcha del procedimiento. Una solución intermedia hubiese podido pasar por no incluir el trámite de dictamen en la votación sobre la exención de determinados trámites, esto es, haber permitido a los diputados y grupos legitimados iniciar, en caso de que quisieran, el procedimiento para poder pedir el dictamen y que hubiese sido la Mesa, de mayoría independentista, la que al amparo del art. 26.1 LCGE, hubiese inadmitido a trámite la solicitud de dictamen⁸⁰.

Una vez dicho esto es necesario destacar que no compartimos los razonamientos del Tribunal Constitucional contenidos en la STC 10/2018, de 5 de febrero y STC 27/2018, de 5 de marzo.

Lo primero que tenemos que tener en cuenta es que en estos dos casos el Tribunal resuelve un recurso de amparo que el Grupo Parlamentario Socialista interpone contra los Acuerdos de Mesa del Parlamento de 6 y 7 de septiembre por los que se inadmite su solicitud de dictamen del Consejo en relación con las proposiciones de ley del

⁷⁸ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, D).

⁷⁹ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, D).

⁸⁰ El precepto indicado señala que "La Mesa del Parlamento debe acordar la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud y remitirla al Consejo, si procede, en el plazo de dos días".

referéndum y de transitoriedad.

Lo segundo que queremos destacar es que no compartimos la remisión que hacen ambas sentencias, copiando literalmente sus fundamentos, a la STC 114/2017. En esta sentencia, cuyos razonamientos acabamos de compartir, todas las consideraciones que se contienen en relación a la supresión de la posibilidad de pedir dictamen están referidas al acuerdo que la mayoría absoluta del Pleno adopta y que como ya hemos analizado supone sin lugar a duda una vulneración del derecho de los diputados.

Ocurrió que al margen de que el Pleno aprobó (sin cabida legal) la eliminación del procedimiento para solicitar el dictamen, el Grupo Parlamentario Socialista se dirigió a la Mesa, dando inicio así al procedimiento que se encaminaba a superar lo que hemos llamado primer filtro. La Mesa, en un acto de incoherencia con lo que la mayoría absoluta independentista acababa de aprobar, accedió a examinar la petición de dictamen del Grupo Socialista.

La Mesa inadmitió a trámite la solicitud y sin entrar a valorar las razones políticas que le pudieron llevar a ello, hemos de considerar que esta inadmisión a trámite si tiene cabida legal, en el art. 26.1 LCGE.

Por tanto, la solución intermedia que más arriba proponíamos, buscando siempre dejar intactos los derechos de los representantes, en el sentido de permitir iniciar el procedimiento de solicitud y que fuera la Mesa (como órgano legitimado para ello) la que admitiera o inadmitiera, en parte se dio (aún cuando la exclusión del trámite que aprobó el Pleno buscaba que la solicitud de dictamen no iniciase su andadura y ni siquiera llegara a la Mesa), aunque no fue admitida por el Tribunal Constitucional.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos podido conocer con detalle cual fue la tramitación concreta que se llevó a cabo respecto de la ley del referéndum y de transitoriedad durante los días 6 y 7 de septiembre de 2017 en el Parlamento de Cataluña. Estas iniciativas, si bien por cuestiones de fondo ya era claro que no podían tramitarse como así lo había ordenado el Tribunal en diversas ocasiones, nos han interesado desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria. Esta ha sido duramente criticada por parte de los diputados de la oposición, desde el mismo momento en que estaba teniendo lugar. Precisamente ha sido nuestro principal objetivo comprobar si en el procedimiento llevado a cabo pueden considerarse vulnerados algunos de los derechos de estos representantes y si la tramitación, desde un punto de vista jurídico, verdaderamente adoleció de las garantías básicas.

1. Consideramos que la primera fase de la tramitación fue llevada a cabo de forma correcta. Esto es, el art. 81.3 RPC en tanto que permite alterar e incluir un nuevo punto a debate y votación en el orden del día fue aplicado adecuadamente. En este sentido no compartimos con el Tribunal Constitucional que desde ese mismo instante en que se proponía como primera votación la alteración del orden del día tenía que estar ya iniciado uno de los concretos procedimientos previstos reglamentariamente. Creemos que ese inicio del concreto procedimiento puede ser simultáneo a la inclusión del nuevo punto en el orden del día, de manera que al votar la incorporación de un nuevo punto se conozca por cual de los procedimientos legislativos se va a tramitar la propuesta y acto seguido a la inclusión comenzar a materializarse dicho procedimiento.
2. Apreciamos que por razones políticas, no ya previamente, sino en el momento mismo de sustanciarse la votación de alteración el orden del día no quiso hacerse referencia a ningún procedimiento en concreto y mucho menos al de lectura única (cuya reforma había sido suspendida por el TC) el cual en ningún caso se llegó a aplicar, ni tan siquiera a mencionar.
3. Es a partir de la inclusión del nuevo punto en el orden del día por la vía del art. 81.3 RPC cuando comienza el procedimiento *ad hoc* del que habla el TC en sus resoluciones. Primeramente señalar que lo que comenzó en ese momento no es un procedimiento propiamente dicho pues no encuentra encaje en ninguno de los reglamentariamente previstos. En segundo lugar señalar que lo que allí se produjo fue la adopción de la última parte del art. 81.3 RPC como la puerta para abrir un procedimiento ajustado a las pretensiones de los grupos proponentes de la iniciativa.
4. El artículo 81.3 RPC *in fine* no solo no es una vía reconocida para iniciar un procedimiento legislativo sino que su previsión de que por mayoría absoluta puedan excluirse determinados trámites (que entendemos han de ser de pura forma y previos al inicio del procedimiento legislativo de que se trate) fue utilizada para menoscabar derechos que situamos en el núcleo de la función representativa y en última instancia (siguiendo el recorrido doctrinal y jurisprudencial ya comentado) protegidos por el art. 23.2 CE en tanto que integradores del *ius in officium* de los diputados, no rebajando lo ocurrido a la

simple vulneración de una previsión reglamentaria.

5. La vulneración de dos derechos elementales de los parlamentarios y en concreto de las minorías, que, por formar parte del núcleo esencial de cargo representativo de naturaleza parlamentaria, nos permiten apreciar una lesión constitucional. Estos derechos son: el derecho a presentar enmiendas a la totalidad a la proposición que se trataba o al articulado en un plazo razonable que no fuera el de dos horas concedido por la portavoz de un grupo mayoritario y el de contar con toda la información y documentación necesaria en un plazo anterior suficiente para su estudio habida cuenta de la extraordinaria trascendencia del contenido de las proposiciones.

En relación al derecho que efectivamente ampara a los diputados y grupos que reúnan las condiciones para ello de solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias no nos mostramos tan tajantes a la hora de hablar de lesión constitucional aunque la misma puede vislumbrarse.

6. La exclusión por el Pleno, al amparo de una interpretación interesada y más que errónea del art. 81.3 RPC, del derecho de los diputados a solicitar dictamen del CGE es evidente que lesiona un derecho de los representantes que creemos también inserto en ese núcleo esencial protegible incluso por vía de amparo. Consideramos que esta vulneración fue más fácil de salvar que las anteriores en el sentido de que siendo consciente la oposición de que el Pleno carecía de toda facultad para excluir lo que ellos tomaban como un trámite más, por muy elevada que fuese la mayoría absoluta que lo aprobó los grupos podían haberse dirigido (como de hecho hizo el PSC) a la Mesa del Parlamento en tanto que es esta la encargada de decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite de una solicitud de dictamen y ningún acuerdo plenario puede arrebatarse a los diputados la posibilidad de cumplir con lo que si que es un trámite previsto en el EAC y LCGE.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

De la Peña Rodríguez, Luis (1998): *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional: Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*. Granada: Comares.

García Roca, Javier (1999): *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.

Gómez Lugo, Yolanda (2008): *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Colección Monografías del Congreso de los Diputados (núm. 78)

López Aguilar, Juan Fernando (1991): *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Colección Monografías del Congreso de los Diputados (núm. 20).

Pérez Alberdi, M^a Reyes (2013): *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Colección Monografías del Congreso de los Diputados (núm. 95).

Pulido Quecedo, Manuel (1992): *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Civitas.

Redondo García, Ana M^a (1997): "La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución", en Pau i Vall, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, págs. 379-396.

Requejo, Paloma (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona: Ariel

Ruiz Miguel, Carlos (1995): *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*. Madrid: Dykinson.

Santaolalla López, Fernando (1984): *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editora Nacional.

Santaolalla López, Fernando y Pauner Chulvi, Cristina (2010): *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.